

## ÖZET

### “İL YÖNETİMİNDE BİR YEREL YÖNETİM ORGANI OLARAK İL ÖZEL İDARELERİ”

**Özlem KELEŞ**

Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü  
Yüksek Lisans Tezi, 245 sayfa, Haziran 2006

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Vahdettin AYDIN

Bu tezin amacı, il düzeyinde merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il genel yönetimini ve bir yerinden yönetim birimi olan il özel idaresini incelemek ve il özel idarelerinin yönetim sisteminin vazgeçilmez bir parçası olduğunun anlaşılmasını sağlamaktır.

Çalışmanın kapsamını ana hatları ile il genel ve il özel idareleri oluşturduğu için taşra teşkilatının bölümleri olan il ve ilçeler incelenmiş, işlevini yitiren bucaklara değinilmemiştir. Yine mahalli idare birimlerinden il özel idaresi ayrıntılı olarak inceleme kapsamına alınmış olup belediye ve köylere ilişkin ayrıca inceleme yapılmamıştır.

Tezde, il özel idareleri, yönetim sistemimiz içerisindeki konumu ve modern yerel yönetim anlayışı ile yeniden yapılanma çabaları çerçevesinde değerlendirme kapsamına alınmış, konu ile ilgili kanun ve tasarılar değerlendirilmiştir. İl özel idarelerini yapı ve işlev açılarından ele alarak kapsamlı şekilde yeniden düzenlemeye tabi tutmayı amaçlayan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da getirdiği yenilikler açısından eski kanun ile ilgili maddeleri çerçevesinde karşılaştırmaya tabi tutulmuştur.

Sonuç olarak, demokratikleşme açısından önem taşıyan ve kamu hizmetlerini vatandaşlara en yakın şekilde sunan İl özel idarelerinin, özerkliklerinin ve modern yerel yönetim anlayışının gereği olarak, uygun altyapı ve yasal düzenlemeler çerçevesinde kendilerine ait hizmet ve yetkilere kavuşturulmaları gerekmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** İl Genel İdaresi, İl Özel İdaresi, Özerklik, Reform

**ABSTRACT****SPECIAL PROVINCIAL ADMINISTRATIONS  
in PROVINCE ADMINISTRATION as a  
LOCAL ADMINISTRATION ORGANS****Özlem KELEŞ**

Süleyman Demirel University, Department of Public Administration  
Mba, 245 pages, June 2006

Asst. Prof. Dr. Vahdettin Aydın

The aim of this study is to examine the city which is the provinces organisation of central administration and local administration and to state that local administrations are the indispensable part of the administration system.

The basic lines of the study are the general and local city administrations. Therefore, cities and counties, which are the units of provinces organisation, have been discussed; however, villages which lost their functions haven't been examined. This study focuses on evaluating the local administrations in accordance with its necessity in our administration system and its modernization.

In this embrace reference laws and draft laws have been appraised. The Local Administration Law 5302, aiming to regulate the local administrations concerning with their structures and functions has been compared with the previous one.

As a result Local Administrations, presenting services to public closely and important for democracy, should be given service and authority within a suitable infrastructure and legal regularities which is necessary for their autonomy and modern local administration.

**Key Words:** Province Adminisration, Special Provincial Administration, Autonomy, Reform

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	i
ABSTRACT .....	ii
İÇİNDEKİLER .....	iii
KISALTMALAR DİZİNİ .....	v
TABLolar DİZİNİ .....	vi
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

“İL GENEL İDARELERİ” ve “İLÇE İDARELERİ” .....	5
1.1. İL GENEL İDARELERİ .....	11
1.1.1. Anayasal Düzenlemede İl İdareleri .....	11
1.1.2. İl İdarelerinin Niteliği ve Kuruluşu .....	13
1.1.3. Fransız Yönetim Sisteminde İl İdareleri .....	18
1.1.4. İl İdaresinin Organları .....	24
1.1.4.1. Vali .....	25
1.1.4.2. İl İdare Şube Başkanlıkları (İl Müdürlükleri) .....	39
1.1.4.3. İl İdare Kurulu .....	42
1.2. İLÇE İDARELERİ .....	44
1.2.1. İlçe İdarelerinin Niteliği ve İlçelerin Kurulması .....	44
1.2.2. İlçe İdarelerinin Organları .....	46
1.2.2.1. Kaymakam .....	46
1.2.2.2. İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe Müdürleri) .....	53
1.2.2.3. İlçe İdare Kurulu .....	54

## İKİNCİ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİ .....	56
2.1. İl Özel İdarelerinin Tarihçesi .....	56
2.2. İl Özel İdarelerinin Kuruluşu, Niteliği .....	62
2.3. Anayasal Düzenlemelerde İl Özel İdareleri .....	66
2.4. Fransız Yönetim Sisteminde İl Özel İdareleri .....	71
2.4.1 Fransa’da İl Özel İdarelerinin Tarihçesi ve Teşkilatlanması .....	71
2.4.2. Fransa’da Yerel Yönetimlere Yönelik Reform Çalışmaları ve Bu Kapsamda İl Özel İdareleri’nin Durumu .....	72
2.5. İl Özel İdarelerinin Görev ve Sorumlulukları .....	83
2.5.1. Bayındırlık Hizmetleri .....	84
2.5.2. Tarım ve Hayvancılık Hizmetleri .....	85
2.5.3. Eğitim-Öğretime Katkı Hizmetleri .....	85
2.5.4. Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri .....	86
2.5.5. Ekonomi ve Ticaret Hizmetleri .....	86
2.6. İl Özel İdarelerinin İşlevi ve Konumu .....	89
2.7. İl Özel İdarelerinin Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri .....	90

2.8. İl Özel İdarelerinin Organları .....	91
2.8.1. İl Genel Meclisi .....	91
2.8.1.1. İl Genel Meclisinin Kuruluşu, Çalışma Usulleri .....	91
2.8.1.2. İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri .....	97
2.8.1.3. İl Genel Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi .....	99
2.8.1.4. İl Genel Meclisinin Feshi .....	101
2.8.2. Vali .....	103
2.8.2.1. Valinin Görev ve Yetkileri .....	104
2.8.3. İl Encümeni .....	109
2.8.3.1. İl Encümeninin Oluşumu, Çalışma Esas ve Usulleri .....	109
2.8.3.2. İl Encümeninin Görev ve Yetkileri .....	112
2.9. İl Özel İdarelerinde Teşkilat ve Personel Durumu .....	116
2.10. İl Özel İdarelerinin Gelir ve Giderleri .....	119
2.10.1. İl Özel İdarelerinin Gelirleri .....	119
2.10.1.1. Öz Gelirler .....	123
2.10.1.2. İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldıkları Paylar .....	126
2.10.1.3. Bağışlardan Elde Edilen Gelirler .....	127
2.10.1.4. Olağanüstü Gelirler .....	128
2.10.2. İl Özel İdarelerinin Giderleri .....	128
2.11. İl Özel İdarelerinde Borçlanma, Ortaklık Kurma ve Diğer Kuruluşlarla İlişkiler .....	130
2.12. İl Özel İdarelerinin Bütçeleri .....	133

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİ-MERKEZİ İDARE İLİŞKİLERİ VE YEREL YÖNETİMLERE YÖNELİK REFORMLAR .....	136
3.1. İl Özel İdareleri-Merkezi İdare İlişkileri .....	136
3.1.1. Yönetimde Merkeziyetçilik Eğilimi .....	136
3.1.2. Yerelleşme Kapsamında İl Özel İdareleri- Merkezi İdare İlişkileri .....	138
3.1.3. İl Özel İdarelerinin Özerklik Yönünden Merkezi İdare İle İlişkileri .....	145
3.2. İl Özel İdarelerinin Denetimi .....	151
3.2.1. Merkezi İdarenin İl Özel İdareleri Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi .....	151
3.2.2. Bir Denetim Mekanizması Olan Ombudsmanlık Kurumunun Yönetim Sistemimiz Açısından Değerlendirilmesi .....	162
3.3. Yerel Yönetimlere Yönelik Reformlar .....	165
3.3.1. Yerel Yönetimlerde Reformlar ve İl Özel İdarelerinde Reform Yapılmasını Gerektiren Nedenler .....	165
3.3.2. Yerel Yönetimlere Yönelik Reform Çabalarının Başarısızlık Sebepleri .....	169
3.3.3. 1980 Öncesi Dönemde Reformların Kapsamı .....	170
3.3.3.1. Cumhuriyet Öncesi Reform Çabalarının Niteliği .....	170
3.3.3.2. Cumhuriyet Dönemi Reform Çabalarının Niteliği .....	171
3.3.4. 1980 Sonrası Dönemde Reformların Yönü ve Niteliği .....	177
SONUÇ .....	205
KAYNAKÇA .....	215
ÖZGEÇMİŞ .....	240

## KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
a.g.t	adı geçen tez
A.Ü.S.B.F.	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
C.	Cilt
Çev.	Çeviren
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	Gayrı Safi Milli Hâsıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
IULA-EMME	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İLMİP	İl Mahalli İdareler Projesi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
m.	madde
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
İÖİK	İl Özel İdaresi Kanunu
s.	sayfa
S.	Sayı
TBD	Türk Belediyecilik Derneği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
T.İ.D	Türk İdare Dergisi
TOBB	Türkiye Odalar Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TUSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
t.y	tarih yok
vb.	ve benzeri
vs.	ve saire

**TABLÖLAR DİZİNİ**

Sayfa No

<b>Tablo 1.1.</b>	Valilik Organizasyon Yapısı .....	23
<b>Tablo 2.1.</b>	İl Özel İdare Payları ve Dağıtım Biçimi .....	89

## GİRİŞ

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim, halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu yararını temin etmek amacıyla devletin meydana getirmiş olduğu örgütlenme biçimleridir. Bu iki yönetim tarzı bütün ülkelerde yönetim bilimleri organize eden ve kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesini sağlayan yönetim ilkeleridir.

Ülkelerin siyasi, ekonomik, toplumsal vb. durumları dikkate alınarak her iki yönetim tarzına yer verilmekte, tamamı ile merkezi yönetim veya yerinden yönetim benimsenmemektedir. Genel hatları ile tüm ülke vatandaşlarına yönelik kamusal hizmetler merkezden, belirli coğrafi sınırlar içinde yaşayanlara yönelik mahalli ortak hizmetler de yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde yürütülmesi benimsenmiştir.

Genellikle, ülkemiz ve gelişmekte olan diğer ülkelerde merkeziyetçilik eğilimleri daha ağır basmakta ve bunun sonucu olarak da yerinden yönetim (adem-i merkeziyet), ekonomik, siyasi, sosyal bakımdan gelişmiş ülkelerde olduğu gibi işlevini tam anlamı ile yerine getirememektedir.

Buna bağlı olarak, farklı işlevlere sahip olan ve kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliği, bütünlüğü sağlamak üzere örgütlenen il idaresi ve il özel idaresi arasında uygulamada bazı sorunlar yaşanmakta, görev ve yetki alanında bazı çatışmalar söz konusu olmakta, çoğu zaman bu iki organ birbirine karıştırılmaktadır. Sorunlar daha ziyade merkezi eğilimden ve bu iki birim arasında dengeli bir yapı oluşturulamamasından kaynaklanmaktadır.

Merkeziyetçi anlayışın belirgin bir şekilde kendisini hissettirmesi, ülkemizde yeni bir olgu değildir. Türk yönetim tarihinde, kamu hizmetlerinin merkezden idare edilmesi, denetlenmesi özellikle Fransız merkeziyetçi yönetim sisteminin alınarak adapte edilmesinden sonra süregelen bir uygulama olmuştur. Bu durum yönetim yapısının ağır işlemesi, hantallaşması, etkisizleşmesi vs. birçok sorunu beraberinde getirdiği için kamu yönetimi reformları ile çözümler bulunmaya çalışılmaktadır. Gelişmiş ülkeler ise özerk ve demokratik bir yapı arz eden yerel yönetimlere ağırlık vermekte belediye, il, bölge gibi yerel bazdaki örgütlenmeleri etkinleştirerek kamusal hizmet sunumunda hız, etkinlik, hizmete zamanında erişim gibi hususları gözetmektedirler. Böylece bölge halkının ihtiyaç ve beklentileri kendilerine en yakın hizmet birimlerince karşılanmakta, merkezi yönetim de daha rahat çalışabilmektedir.

Çalışma kapsamında, merkezi yönetimin taşra teşkilatının temel birimi olan “il” ile yerinden yönetimin bir parçası olan “ il özel idaresi”, teşkilat yapısı, görev, yetki, işleyiş vb. boyutları ile değerlendirilmekte, bu iki hizmet birimi arasındaki bağlantı irdelenmektedir.

Çalışmanın konusunu ağırlık olarak, gerek mali yönden yetersizlikleri gerekse görev ve sorumluluklarını merkezi yönetimin yerine getirmesi ile ikili bir yapı halinde işlevini yitiren il özel idarelerinin yönetim sistemimiz içindeki durumu ve günümüz modern yerel yönetim anlayışı ile yeniden yapılandırılması çabaları oluşturmaktadır. Bu nedenle çalışma, il özel idarelerinin gerçek konumunu saptamak açısından il genel idaresi ile ilişkileri çerçevesinde iki bölüm halinde ele alınmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünü nitelikleri, kuruluşları ve vali, il idare şube başkanlıkları, il idare kurulu şeklindeki organları ile merkezi idarenin taşra birimi olan il oluşturmaktadır. Bu bölümde yine ilçe idareleri de kuruluşları ve kaymakam, ilçe idare şube başkanlıkları, ilçe idare kurulundan oluşan idari yapıları incelenmektedir.

İkinci bölümde ise il özel idareleri, Anayasal düzenlemelerdeki konumları, kuruluş yapıları, görev, sorumluluk ve yetkileri, il genel meclisi, vali ve il encümeninden oluşan organları, teşkilat ve personel durumları, gelir-giderleri, borçlanmaları, bütçeleri, denetlenmeleri, merkezi idare ile ilişkileri ve bu birimler için öngörülen reform çalışmaları ile ayrıntılı olarak irdelenmektedir.

Çalışmanın amacı; küreselleşme süreci, Avrupa Birliği’ne uyum şartları, modern yönetim anlayışının gereği vatandaşların yönetime aktif katılma isteği, merkeziyetçilikten uzaklaşma, hizmetlerde etkinlik, kronik hale gelen yönetim sorunları, yeni kamu yönetimi anlayışının gerekleri, ülke içi talepler ve dış baskılar, yükselen ve güçlenen yerelleşme ilkesi gibi unsurların etkisinde kalan ve diğer yerel yönetim birimleri gibi yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyan il özel idarelerini kapsamlı olarak incelemektir.

Çalışma, yerel yönetimler içerisinde önemli bir yere sahip olan fakat günümüzdeki durumundan dolayı vatandaşların işlevlerini yeni öğrenmeye başladıkları il özel idarelerinin yönetim sisteminin vazgeçilmez bir parçası olduğunun anlaşılması yararına yöneliktir. Bu nedenle, dünyadaki yerelleşme eğilimi



yönünde merkezi yönetimin güç, yetki, görev ve fonksiyonlarının önemli kısmını yerel yönetimlere yönlendirerek adem-i merkeziyetçi devlete doğru dönüşümün amaçlandığı ortamda iç faktörlerce de köklü değişikliklerle yeniden yapılanması zaten zorunlu hale gelen ayrıca merkezi idare ile destek ve işbirliği içinde çalıştığında vatandaşlara en yakın birimler olarak etkin hizmet verebilen il özel idarelerinin yönetim sistemimizdeki gerekliliği üzerine odaklanmaktadır.

Bu kapsamda ademi merkeziyetçilik ilkesini temel alan, merkezi yönetimlerin görev ve yetkilerinin bu ilke çerçevesinde yerele dolayısıyla topluma devredilmesini, halka yönelik yönetim anlayışını benimseyen ve yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapılmasını öngören yerel yönetimlere yönelik reform tasarıları ele alınmaktadır.

Yasalaşmayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 5442 sayılı İl İdareleri Kanunu, merkezi ve yerel idareler bazında öngördükleri değişiklikler açısından günümüze kadar geçerli olan İl İdaresi Kanunları ile karşılaştırılırken 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da getirdiği yenilikler açısından eski kanun ile ilgili maddeleri çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Öngörülen reformlar ve yeniden yapılanmaya yönelik çalışmaların uygulamada nasıl bir durum arz edeceğinin henüz tam olarak bilinmemesi çalışmanın sınırlılığını oluşturmaktadır. Düzenlemelerin merkezi idare tarafından planlanmasına, her iki idare için de gerekli altyapının yetersizliğine, yeniden düzenleme çalışmalarına yerel yönetimlerin ve toplumun aktif katılımını sağlayacak geniş platform oluşturulmamasına ve kapsamlı hazırlık çalışmalarının yapılmamasına yönelik eleştiri ve düşünceler reformların uygulamadaki başarısını görmek açısından soru işaretleri oluşturmaktadır. Dolayısıyla çalışma mevcut veriler ile il genel ve il özel idareleri hakkında bilgi vererek bunlara yönelik yeniden yapılanma çalışmalarının dayandığı noktaları, öne sürülen gerekçeleri ve hedefleri temel almaktadır.

Ayrıca çalışmada, yönetim sisteminde özel idarelerini modern yönetim ve demokrasi anlayışı çerçevesinde gerekli ve işlevsizliğinden dolayı gereksiz gören her iki yaklaşım, merkeziyetçiliği ve yerinden yönetimi savunan farklı görüşler, geçmiş dönemlerdeki reform çabaları ve başarısızlıklar, özel idareleri de içine alan yerel

yönetim reformları ve gerekçeleri, bilimsel çalışmanın gereği olan objektif yaklaşım ile ele alınmaya çalışılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### “İL GENEL İDARELERİ” ve “İLÇE İDARELERİ”

Taşra teşkilatı, merkezi idare tarafından ülke genelinde oluşturulmuş örgütlerdir. Bu örgütlere devletin mülki “idare taksimatı” ya da “idare bölümleri” denmektedir. Devletin taşra örgütleri, başkentteki teşkilatın uzantıları, tamamlayıcılarıdır ve merkezi yönetim bütünü içinde yer almaktadırlar.<sup>1</sup> 15.07.2004 tarih ve 5227 sayı ile yayımlanan ancak veto edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, ikinci bölümünde ‘Merkezi İdarenin Genel Yetkileri’ başlığı altında kamu hizmetlerini uygun ölçek ve nitelikte olmak üzere merkezde, gerekli durumlarda yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşrada ve yurt dışında örgütlenerek yerine getirmeyi merkezi idarenin kamu hizmetleri ile ilgili yetki ve sorumlulukları arasında saymıştır (m.6/e).<sup>2</sup>

1982 Anayasası, 126. maddesinde Türkiye’de merkezi yönetimin taşra bölümlerinin coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre belirlenmesini hükme bağlamıştır. “Kamu hizmetlerinin gerekleri” koşulu 1961 Anayasasında öngörülmüş ve 1982 Anayasasında korunmuştur. Diğer iki koşul 1924 Anayasasında da mevcuttur. Böylece genel yönetim üzerine aldığı hizmeti; hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal koşullara, ülkenin coğrafi durumuna göre yürütmek, hizmetleri halka götürmek için taşrada örgütlenmiştir.<sup>3</sup> Merkezi yönetim, yürütmek zorunda olduğu hizmetleri yerine getirebilmek üzere il, ilçe ve bucak birimlerini oluşturmuştur.<sup>4</sup> Veto edilen 5227 sayılı Kanun da taşra teşkilatı kurulmasının esaslarında; görev ve hizmetin niteliği, sosyal ve ekonomik şartlar ve nüfus durumunu göz önünde tutmuştur (m.22/6).

Taşra örgütlenme sistemi içinde yer alan il örgütü, devlet yönetiminin temel birimidir, merkezden yönetilen hizmetleri il düzeyinde yürüten memurlardan oluşmaktadır ve bu açıdan merkezi yönetimin ildeki yansımasıdır.<sup>5</sup> 1921 Anayasası,

<sup>1</sup> DURAN, Lütfü, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, 1982, İstanbul, s.132, Aktaran: IŞIK, Ayhan, Türkiye’de Genel Yönetimin Taşra Örgütünün Yerel Yönetimlerle İlişkileri, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999, s.10

<sup>2</sup> 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun <http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/kyttk.pdf> E.T.15.03.2005

<sup>3</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref, TAN Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998, s.185

<sup>4</sup> GENÇ, Turan, **Kamu Yönetimi**, Ankara, 1998, s.106

<sup>5</sup> ACAR, ÖrneK, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın-Dağıtım, Aralık, İstanbul, 1989, s.108

illerin idaresine ilişkin hükümlere yer vermiştir.<sup>6</sup> Bu Anayasada yapılan düzenleme ile il valileri TBMM tarafından atanmış ve onun taşradaki temsilcisi olmuşlardır.<sup>7</sup>

1929 tarihli ve 1426 sayılı İl İdaresi Kanunu, Anayasaya paralel olarak, illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre yönetilmesini, ülkenin coğrafi durumu, ekonomik ilişkilerine göre illere, ilçelere ve bucaklara ayrılmasını, bucakların da kasaba ve köylerden oluşmasını hükme bağlamıştır. Bu kanun, il ve ilçe idare meclislerini kaldırarak idari, yargısal ve danışma nitelikli görev ve yetkilere sahip olan ‘idare kurulları’ nı kurmuştur.<sup>8</sup>

1929 tarihli İl İdaresi Kanunu, yönetim kademelerini 1924 Anayasasına göre düzenlerken yönetsel birim başkanlarını da hizmet yönünden birinci derecede mülki idare amirlerine bağlamış, valinin ilde devletin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi olduğunu belirtmiştir. Yine valiler, ilin genel yönetiminden hükümete karşı sorumlu tutulurken hükümetin gerekli gördüğü illerde vali yardımcılığı ve merkez ilçe kaymakamlıkları kurulmuş, il ve ilçe idare kurulları da yönetsel, yargısal yetkilere sahip olmuş ve yine danışma nitelikli karar alabilme ile yetkilendirilmişlerdir.<sup>9</sup>

Siyasal, toplumsal ve ekonomik özellikleri ile farklı bir dönem olan 1940’lı ve 1950’li yıllar, İl İdaresi Kanunu’nun şekillenmesinde önemli etkilere sahiptir. 1929 ekonomik bunalımı ile devletin ekonomik hayata müdahalesi, iktisadi devlet teşekküllerinin kurulmasının hızlanması, tek partili hayattan çok partili siyasal hayata geçiş, demokratikleşmeye paralel gelişen yönetim-siyaset bütünleşmesi gibi eğilimler kamu yönetimi, il genel yönetimi ve mülki idare amirliğine büyük etkide bulunmuştur.<sup>10</sup> Bu dönemde İl genel idaresi, 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir.<sup>11</sup> Böylece 1426 sayılı kanun bugün yürürlükte olan 5442

<sup>6</sup> GÜNAY, Faruk, **Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model**, Mart, Sivas, 1999, s.23

<sup>7</sup> SANAL, Recep, **Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi**, T.C İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No. 42, Ankara, 2000, s.39

<sup>8</sup> YILMAZ, Abdullah, ÖKMEN, Mustafa, **Kamu Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Şubat, Ankara, 2004, s.224

<sup>9</sup> SANAL, s.40

<sup>10</sup> EKE, AKSOY, 1976:152,153, Aktaran: PARLAK, Bekir, Türkiye’de İl Genel Yönetimi- Sorunlar, Yaklaşımlar ve Öneriler, Doktora Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mart, Sivas, 1998, ss.52,53

<sup>11</sup> EROĞLU, Hamza, **İdare Hukuku Dersleri, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, A.İ.T.İ.A. Sosyal Faaliyet ve Geliştirme Derneği Yayını, Ankara, 1972, s.155

sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.<sup>12</sup> Söz konusu her iki kanun günümüz il sisteminin temellerini oluşturmuştur.<sup>13</sup>

5442 sayılı kanun, mülki idare bölümlerinin kurulmasına ve merkezi idarenin alt düzeyde örgütlenmesine ilişkin ilkeleri koyan; mülki idare amirlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen, bunların diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerini düzenleyen ve tüm örgütleri için ‘görev, yetki, ilişki düzeni’ni oluşturan temel bir kanundur.<sup>14</sup>

Nitekim Onar, 5442 sayılı kanunun, ülkenin mülki yönetim bölümlerini 1924 Anayasası’nın “Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir” hükmünü içeren 89. maddesine dayandığını belirtmiştir. Anayasa, coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler gibi tabii esaslara dayanmakla birlikte bu ekonomik ilişkilerin zamana ve başka şartlara göre değişebileceğini, yine il, ilçe vs. taksimat sınırlarının da değişebilmesi esasını koymuş ve bu hususta yetkili mercileri ve izlenecek yöntemleri de göstermiştir.<sup>15</sup>

Ülkemizde il sistemine göre örgütlenmenin genel olarak kabul edilen üç temel ilkesinden birincisi, belli ölçülere göre ülkenin, merkezleri, alanları ve alt kademeleri belirlenen illere ayrılması ve merkeze bağlı taşra kuruluşlarının bu yönetim kademelenmesi içinde örgütlenmeleri, ikincisi her ilin başında merkezi temsil eden valinin bulunması, bu düzenlemenin alt basamak yönetim alanları olan ilçeler için de geçerli olması ve sonuncusu da merkez yönetiminin ildeki askerlik ve adalet kuruluşları dışındaki tüm hizmet birimlerinin görevlerini valinin denetim, gözetim ve yönetimi altında yapmaları, hizmetlerinde valiye, valinin de merkeze karşı sorumlu olması şeklinde özetlenebilmektedir.<sup>16</sup>

Merkezi yönetimin taşra örgütü “mülki yönetim bölümleri” ve “bölge” kuruluşlarıdır.<sup>17</sup> Ülkemizin idari yapılanmasına göre merkezi yönetimin tüm ülkede

<sup>12</sup> CANMAN, Doğan, ERTEKİN, Yücel, AR, Fikret, BENSGHİR, Türksel Kaya, ÖZER, Cevat, **Kamu Görevlileri El Kitabı**, TODAİE, Yayın No. 308, Nisan, Ankara, 2002, s.55

<sup>13</sup> GÜNAY, s.24

<sup>14</sup> YÜKSEL, 1995: 251, Aktaran: PARLAK, a.g.t, s.29

<sup>15</sup> ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952, ss.591,592

<sup>16</sup> TUSİAD, **Yerel Yönetimler- Sorunlar- Çözümler**, Yayın No. TUSİAD-T/95-9/184, Eylül, İstanbul, 1995, s.26

<sup>17</sup> BAYRAKTAR, Kadir, ALTINÖZ, Mehmet, TUTAR, Hasan, **Kamu-Özel Kesim Yapısı ve İlişkileri**, Nobel Yayın Dağıtım, Eylül, Ankara, 2003, s.92

yetki genişliği esasına göre oluşturulmuş teşkilatları vardır.<sup>18</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, Anayasal bir birim olan “il” yönetimi ile ilgili olarak 1. maddesinde “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür” hükmünü getirmiştir.<sup>19</sup> Yine Kanun (m.3) (Değişik: 12/5/1964 – 469/1 md.) illerin idaresini yetki genişliği<sup>20</sup> ilkesine dayandırmaktadır. Bu ilke, merkezin sahip olduğu yetkilerden uygun görülenlerin hizmetlerin daha hızlı ve etkin yerine getirilebilmesi için merkez hiyerarşisi içindeki ast birimlere devredilmesini öngörmekte,<sup>21</sup> merkezi yönetimin bazı sakıncalarını giderebilmek amacı ile yürütmeye ilişkin bazı hususlarda merkeze sormaksızın karar alma yetkisini içermektedir. Bu yetkiyi vali, merkez adına kullanmaktadır.<sup>22</sup> Yani valiler, illerde yetki genişliği ilkesi gereğince, devlet adına, yasalarla açıkça çelişmeyen konularda geniş yetkiler ve takdir hakkı kullanmakta, yönetilenlerin Anayasal ve yasal haklarını gözeterek soyut yasaları somut olaylara uygulamaktadırlar.<sup>23</sup> Kanun, mülki idare amirlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını diğer kurum ve kuruluşlarla olan ilişkilerini de düzenlemiştir.<sup>24</sup> Buna göre, her birimin başında genel yönetimin bir görevlisi olan “mülki idare amiri” denen bir yönetici bulunmaktadır.<sup>25</sup>

Diğer yandan yerel yönetimleri de kısaca değerlendirecek olursak; yer yönünden yerinden yönetime “yer yönünden adem-i merkeziyet”, “yerel yerinden yönetim” veya “mahalli adem-i merkeziyet” de denilmektedir. Bu tür yerinden yönetim kuruluşlarına “mahalli idareler” veya “yerel yönetimler” de denir. Anayasamız “mahalli idareler” terimini kullanmaktadır.<sup>26</sup> “Yerel” kavramı yalnızca “yer”e yani coğrafi alana bağlı bir kavram olmayıp belli bir yönetim etkinliğini de

<sup>18</sup> ÖZTEKİN, Ali, “Katılımcı Kamu Yönetimi”, İ.Ü.S.B.F. Dergisi, No.26, Mart, 2002, s.136

<sup>19</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

[www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC15442.HM3.FRAMASET.HTML](http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC15442.HM3.FRAMASET.HTML) E.T: 01.05.2004

<sup>20</sup> Yetki genişliği konusundaki hüküm 1982 Anayasasında da mevcut olup 126. maddede yer almaktadır.

<sup>21</sup> AKYILMAZ, Bahtiyar, SEZGİNER, Murat, **İdare Hukuku Dersleri**, Konya, 2001, s.138

<sup>22</sup> NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, Yenilenmiş 7.Bası, Ekim, İstanbul, 2001, s.22

<sup>23</sup> GÜLTEKİN, Saadettin, **Kamu Yönetimi**, Akademi Yayınevi, No.11, Şubat, Rize, 2002, s.147

<sup>24</sup> TAĞMA, Korkmaz, **Yeniden Yapılanmada Siyasi Sistemler Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2002, s.22

<sup>25</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001, s.96

<sup>26</sup> GÖZLER, Kemal, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2002, s.73

içermektedir. Bu anlamda merkezi yönetimin taşra örgütünü tanımlamak için kullanılan “yerinden yönetim” birimleri ile arasında nitelik farkı bulunmaktadır.<sup>27</sup>

Yerel özgürlük, hizmetlerde etkinlik ve demokrasinin sağlanması, çağdaş yönetim sistemlerinin vazgeçilmez öğeleri ve yerel yönetimlerin oluşumunun üç temel amacıdır.<sup>28</sup> Yine bu yönetimlerin en önemli özelliği; mali, idari özerkliğe ve hukuki kişiliğe sahip olmalarıdır. Bu özellikler olmadan çağdaş yerel yönetimden bahsedilemez. Bu özellikleri sağlamak da demokratik idari sisteme, adem-i merkeziyetçi anlayışın hakim kılınmasına bağlıdır.<sup>29</sup> Çağdaş yerel yönetim reform hareketleri de bu birimlerin statüsünü geliştirme, merkez-yerel ilişkilerini yeniden yapılandırma, demokratik katılımı ve denetim mekanizmalarını etkinleştirme, mali kaynak ve personel sistemini geliştirme örgütsel etkinliği sağlama gibi konular üzerinde durmaktadır.<sup>30</sup> Kamu hizmetlerinin tümünü merkezden yürütmek mümkün olmadığından merkezi yönetimin sakıncalarını gidermek ve yerinden yönetimin faydalarından yararlanmak gerekmektedir.<sup>31</sup> Yerel yönetimlerin varoluş sebepleri ile amaçları, yararları iç içedir. Halka yakın yönetimler kurmak amaçlarıyla oluşturulan bu yönetimler üniter devletlerde, merkezi yönetim ile kamusal görevleri paylaşan, belirli görevlerin, hizmetlerin yapılmasından sorumlu yönetsel yerinden yönetim kuruluşlarıdır.<sup>32</sup>

Demokratik sisteme sahip ülkelerde yerel idarelerin varlık nedenleri, bir yerel yerleşim biriminde yaşayanların ortak ihtiyaçlarının en akla yatkın usul ve esaslar içinde, halkın kendisinin oluşturduğu, yönetiminde sözü ve katkısı olabilecek kuruluşlar tarafından karşılanabileceği anlayışına dayanmaktadır. Bu anlayış devletlerin anayasal temel yapısına göre farklılık göstermekte olup federatif nitelik taşıyan ülkelerde güçlüdür ve yerinden yönetim kuruluşları birer ‘yerel hükümet’ durumundadır. Üniter (tekçi) devlet yapısına sahip ülkelerde ise ana yasama yetkisi

<sup>27</sup> ÖZDENKOŞ, Demet, “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Şubat, 1999, s.79

<sup>28</sup> EKE, Feral, “Yönetimde Yerelleşmenin Planlama Açısından Koşulları”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Ocak, 2001, s.143

<sup>29</sup> DURSUN, Davut, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/ İdari Gelişme”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği- Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, Davut Dursun, Hamza Al (Ed), İlke Yayıncılık, Yayın No:24, İstanbul, 1998, ss.94,103

<sup>30</sup> IULA-EMME, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s.93

<sup>31</sup> GENÇ, s.107

<sup>32</sup> ÖZEL, Mehmet, “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, Türk İdare Dergisi, Yıl.75, S.441, Aralık, 2003, ss.203,204

sadece devlete ait olduğundan yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama yetkileri sınırlıdır, hareket alanları yasaların belirlediği sınırlar içindedir.<sup>33</sup> Bununla birlikte bütün ülkelerde merkezi yönetimin yanında yer alan yerel yönetimler, çoğulcu siyasi sistemin önemli kurumlarından ve yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı, mahalli ortak hizmetleri yürütmekle yükümlü olan anayasal organlardır.<sup>34</sup>

Yerinden yönetim ilkesi, Anayasa tarafından, ülkede yerel nitelikteki ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verdiği yönetim biçimidir ve yerel yönetimler özerk kuruluşlardır.

Merkezi idare ise yerel yönetimler üzerinde “idarenin bütünlüğü” ilkesine uygun olarak hizmetlerde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereğince karşılanması amacıyla “idari vesayet” yetkisine sahiptir.<sup>35</sup> Merkezi yönetim ve bunun taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamlarla yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, yönetsel vesayetin bir gereği durumundadır. Ancak bu ilişkilerdeki görev ve yetki belirsizlikleri sorunlara neden olmaktadır.<sup>36</sup>

Oysa bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile de yakından ilişkilidir. Yerel yönetimler, demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır.<sup>37</sup> “*Yerel demokrasi, halkı doğrudan ilgilendiren, günlük hayatında önemli yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu bir küçük ölçekli dünyadır*”.<sup>38</sup>

Demokratik yönetim açısından önemli işleve sahip olan yerel yönetimler, ülkemizde İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy şeklinde örgütlenmiştir.<sup>39</sup> Anayasamızın 127. maddesine göre “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu

<sup>33</sup> AYTAÇ, Fethi, “İl Özel İdareleri Hakkında Düşünceler”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995, s.377

<sup>34</sup> ERYILMAZ, Bilal, EKEN, Musa, **Kamu Bürokrasisi**, İzmir Ticaret Odası Yayını, 2. Baskı, Ocak, İzmir, 1995, s.17

<sup>35</sup> CANMAN ve diğerleri, s.42

<sup>36</sup> **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, TODAİE Yayınları No:238, Ankara, 1991, s.160

<sup>37</sup> ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul, 2001, s.121

<sup>38</sup> IULA-EMME, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, s.90

<sup>39</sup> GÖZLER, s.73



tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmektedir.

Anlaşılabacağı üzere, taşra yönetiminin yetki genişliği ilkesi çerçevesinde oluşturulan, bir Anayasal yönetim birimi olan, merkezi idareye bağlı, onun bir parçası durumundaki il örgütü aynı zamanda demokrasinin vazgeçilmez gereği olarak yerel topluluğun kendisini yönetmesine imkân veren bir yerinden yönetim örgütüdür.

Böylece ikili işleve sahip olan il, yetki genişliği ilkesi uyarınca mülki idare birimi olan il genel yönetimini, yerinden yönetim ilkesi gereği ise il özel idaresini ifade etmektedir.

Dolayısıyla il örgütü, merkezi idareye karşı olan görev ve sorumluluklarını yerine getirmek üzere örgütlenen taşra birimini, il özel idaresi ise artan demokrasi bilinci ve yerelleşme eğilimleri yönünde bir dönüşüm yaşamak durumunda olan yerel yönetim birimini ifade etmektedir.

## 1.1. İL GENEL İDARELERİ

### 1.1.1. Anayasal Düzenlemede İl İdareleri

1961 Anayasası, merkezden ve yerinden yönetim alanlarında önceliği illere vermiş, ilin altındaki yönetim bölümlerini ise yasalara bırakmış,<sup>40</sup> böylece ilk mülki bölümün il olduğunu belirtmiştir.<sup>41</sup>

1961 Anayasası 1924 Anayasasından farklı olarak il kurulması ile ilgili koşullara eklediği kamu hizmetlerinin gereklerinin neler olduğunu açıkça belirtmemiştir.<sup>42</sup> Yani 1961 Anayasası da kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere ve diğer kademeli bölümlere ayrılma ilkesini kabul etmiş, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağını ifade etmiştir.<sup>43</sup> 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu da 1961 Anayasasına uygun şekilde “yetki genişliği” ilkesine

<sup>40</sup> TOSUN, 1970: 13, Aktaran: PARLAK, s.13

<sup>41</sup> BEHLÜLGİL, Mefâhir, **İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz**, İstanbul, 1992, s.174

<sup>42</sup> SANAL, s.50

<sup>43</sup> GÜNAY, s.26

dayandırılmıştır. 1982 Anayasası ise 1961 Anayasasındaki il düzenlemesi ile ilgili hükümleri aynen benimsemiştir.<sup>44</sup>

1982 Anayasası Türkiye'nin merkeziyetçiliğe dayalı yönetim sistemini korumaktadır.<sup>45</sup> Anayasaya göre, merkezi yönetimin temel taşra birimi "il"dir. Her bakanlığın illerde hizmet birimleri<sup>46</sup> bulunmaktadır. Bu bakımdan iller, merkezi yönetimin başkent örgütünün küçültülmüş bir biçimidir.<sup>47</sup>

Merkezi idarenin taşra teşkilatı Anayasamızın 126. maddesi ile düzenlenmiştir.

Madde 126- Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.<sup>48</sup>

Bu madde merkezi yönetimin taşra idaresinin örgütlenmesine esas teşkil etmekte, Bakanlıklar ve merkezi yönetim bünyesindeki diğer kuruluşlar taşra örgütlerini veya merkez dışındaki şubelerini bu sisteme göre örgütlemektedir.<sup>49</sup>

Görüldüğü üzere Anayasamızda (m.126/1) "il" kelimesi kullanılmıştır. "İl" in kademeli bölümlerinden bahsedilmiş fakat isimleri belirtilmemiştir. Bu bölümlerin

<sup>44</sup> SANAL, ss. 50,52

<sup>45</sup> Provincial and Local Government

<http://www.countrystudies.com/turkey/provincial-and-local-government.html> E.T: 08.10.2005

<sup>46</sup> Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında, taşra teşkilatı olan bakanlıkların illerde ve hizmetin niteliği ile ihtiyaçlar dikkate alınarak ilçelerde teşkilatlandığı, bunların vali ve kaymakama bağlı olarak çalıştıkları hükmü yer almakta olup (m.22) taşra teşkilatı kurulmasının görev ve hizmetin niteliği, sosyal, ekonomik şartlar ve nüfus durumuna göre farklı yapıda olabileceği (m.22/a), bakanlıklar ile bağlı kuruluşların il ve ilçelerde, tek bir taşra teşkilatı kurmalarının esas olduğu (m.22/b), bölge kuruluşları dışındaki taşra teşkilatının, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulup kaldırılacağı ve değiştirileceği (m.22/d) de düzenlenmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

[www.borabirlik.org.tr](http://www.borabirlik.org.tr) E.T: 17.04.2004

Tasarının söz konusu madde ve bentleri 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da da aynen yer almıştır.

[www.kamuyonetimi.org/belgeler/kyttk.pdf](http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/kyttk.pdf) E.T: 15.03.2005

<sup>47</sup> ERYILMAZ, Bilal, EKEN Musa, **Kamu Bürokrasisi-Personel Alımı ve Verimli Çalıştırılmasına İlişkin Öneriler**, Genişletilmiş 2. Baskı, İzmir Ticaret Odası, Ocak, 1995, s.15

<sup>48</sup> T.C. Anayasası Kanun Metinleri Dizisi 1, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003

<sup>49</sup> POLATOĞLU, Aykut, **Kamu Yönetimi- Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, ODTÜ Geliştirme Vakfı Yayıncılık ve İletişim A.Ş, Metu Pres Yayınları, 2. Baskı, Ekim, Ankara, 2003, s.113

kurulması yasama organına bırakılmıştır. Yasama organı 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile ilin altındaki bölümler; “ilçe” ve “bucak” olarak saptamıştır.<sup>50</sup>

### 1.1.2. İl İdarelerinin Niteliği ve Kuruluşu

Osmanlı devleti teşkilatı bakımından başında beylerbeyinin bulunduğu eyaletlere, eyaletler de sancakbeyi idaresindeki sancaklara ayrılmıştır. Merkeze sormaksızın kararlar alıp uygulayan beylerbeyi geniş yetkilere sahip olmuştur.<sup>51</sup>

Taşra yönetim bölümleri (mülki idare taksimatı), belli bir coğrafi alan üzerinde kurulmuş, taşra yöneticileri merkeze ait yetkileri kullanmakla görevlendirilmiş olup bu durum ‘yetki genişliği’ olarak ifade ettiğimiz merkeziyetçiliğin genişletilmiş halidir. Yani beylerbeylikleri, eyaletler ve sancaklar yetki genişliğine göre işlev görmüşlerdir.<sup>52</sup> Osmanlı devleti, geniş bir coğrafi alana sahip olmasına rağmen bu yapılanma sayesinde merkezi yönetimden bağımsız hareket etmeye, keyfi davranmaya ya da feodal yapılanmaya yönelik bir yönetim biçimine imkân vermemiştir.<sup>53</sup> Diğer yandan imparatorluğun yapısal ve örgütsel özellikleri, dönemin haberleşme ve ulaşım imkânları düşünüldüğünde katı bir merkeziyetçilik uygulamanın mümkün olmadığı da söylenebilir.<sup>54</sup> 16. yüzyıla kadar geçerli olan beylerbeylikler ve bunları idare eden beylerbeyleri söz konusu iken bu yüzyıldan sonra bu iki kavram yerine eyalet ve vali kelimeleri kullanılmıştır.<sup>55</sup>

Yüzyıllarca Osmanlı topraklarında uygulanan tımar sistemi ve eyalet yapılanması bozulmuş, özel ve küçük mülkiyetin yaygınlaşması ile küçük üretici birimleri temeline dayanan ‘Bonapartçı’ taşra yönetimi ve il sistemi, Fransa’dan Vilayetler Nizamnamesi’ne örnek alınmış, böylece daha denetleyici bir merkeziyetçilik devlet yönetimine yerleşmeye başlamıştır.<sup>56</sup>

<sup>50</sup> GÖZLER, s.65

<sup>51</sup> KARATEPE, Şükrü, **Osmanlı Siyasi Kurumları ‘Klasik Dönem’**, Bilimsel Araştırmalar Dizisi/2, İşaret Yayınları:28, Ekim, 1990, s.133

<sup>52</sup> BEHLÜLGİL, ss.74,75

<sup>53</sup> TATAR, Taner, **Türk Yönetim Sistemi**, Turan Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.99

<sup>54</sup> ES, Muharrem, “İl Özel İdaresi”, **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2**, İlke Yayınları 20/2, İstanbul, 1996, s.85

<sup>55</sup> TORAMAN, Ömer, “Osmanlı Taşra İdaresi: Klasik Dönem”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:1974, S.437, Aralık, 2002, s.194

<sup>56</sup> PARLAK, a.g.t, s.16

İlk kez 22 Eylül 1858 tarihli “Vali Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat” adlı bir talimatnamede ülke, eyalet, kaza ve kariyelere ayrılmış, eyaletin idaresi valilere, livaların idaresi kaymakamlara, kazalar ise müdürlere bırakılmıştır.<sup>57</sup>

Osmanlı Devleti, Tanzimat sonrası yenileşme ve batılılaşma politikası çerçevesinde, 1864 yılında “eyalet”ten<sup>58</sup> “vilayet”e ya da “il” sistemine geçmiştir. Dolayısıyla ülkemizde il yönetimlerinin yüz yılı aşkın bir geçmişi bulunmaktadır.<sup>59</sup> Eyalet yerine vilayet deyiminin kullanılması ise yeni teşkilatlanma ve ıslahat hareketini temsilen en büyük mülki idare biriminin isminde de değişiklik yapılmak istenmesinin sonucudur.<sup>60</sup>

Tanzimat’ın ilanı ile diğer birçok alanda olduğu gibi imparatorluğun idari yapısı da değişikliğe uğramıştır.<sup>61</sup> Bu dönem, Osmanlı tarihinde ilk kez uzmanlaşmış sivil bürokratların rol aldığı, taşra teşkilatının temellerinin atıldığı bir dönemdir. Tanzimat ile birlikte merkez teşkilatının yanısıra taşra yönetiminde de önemli düzenlemeler yapılmıştır.<sup>62</sup>

1864 Vilayet Nizamnamesi, ilin mülkiye, maliye, güvenlik ve politika ile ilgili işlerini, yönetim, hukuka ait işlerinin yürütülmesini padişahın atadığı valiye vermiştir. Yine, valinin bütün devlet emirlerinin uygulanması ve il sınırları içinde ilin iç işlerinin yürütülmesi ile görevli ve yetkili olduğunu belirtmiştir.<sup>63</sup> Nizamname, vilayetlere tüzelkişilik vermediği için vilayetler ayrı gelir kaynakları ve bütçeye sahip olamamışlardır. Bu nedenle birer yerinden yönetim idaresi olarak kabul edilememektedirler.<sup>64</sup> 1860’lı yıllarda vilayet uygulamaları sürdürülürken diğer yandan kurulan meclisler de taşradaki işlerin yürütülmesinde önemli rol oynamışlardır.<sup>65</sup>

<sup>57</sup> GÜNAL, Bünyamin, **İl Özel İdareleri Eliyle Köye Götürülen Hizmetler**, Yargıçoğlu Matbaası, Ankara, 1979, s.4

<sup>58</sup> Eyalet kelimesi, vilayet ve vali kelimeleri ile aynı kökten gelmekte olup Osmanlıcada ‘görev yerine getirme’, ‘bir işi yapma’, ‘yönetme’ anlamlarına gelmektedir. (BEHLÜLGİL, 1992:76)

<sup>59</sup> ERYILMAZ, s.109

<sup>60</sup> BEHLÜLGİL, s.145

<sup>61</sup> ES, s.85

<sup>62</sup> AKYILDIZ, Ali, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s.74

<sup>63</sup> GÖRELİ, İsmail Hakkı, **İl İdaresi**, A.Ü.S.B.F Yayınları, No. 22-4, Ankara, 1952, s.6

<sup>64</sup> ÜLKEMEN, İsmail Hakkı, Mahalli İdareler Maliyesi, A.Ü.S.B.F Yayını, Ankara, 1960, s.219, Aktaran: IŞIK, s.7

<sup>65</sup> ÖZKAYA, 1994:303, Aktaran: PARLAK, a.g.t, s.18

Bu dönemde bozulan taşra yönetimini yapılandırmak, zayıflayan devlet otoritesini güçlendirmek için, taşra yöneticilerinin yetkilerini azaltmak, idarenin tüm kademelerinde bütün halkın katılacağı idare meclisleri oluşturmak gibi tedbirler alınmıştır. Amaç ise yerel özerklik ve buna bağlı olarak yerel demokrasiyi güçlendirmek değil, merkezi otoritenin taşra yönetimi üzerinde hâkim olmasını sağlamaktır.<sup>66</sup>

Bu nedenle Tanzimat'ın yönetim alanındaki etkisi, taşranın mülki yöneticilerini merkeze daha fazla bağlanması yönünde olmuştur.<sup>67</sup> Tanzimat öncesinde valilere tanınan geniş yetkiler kısıtlanmış, valiler alınan kararları yürüten görevliler durumuna gelmişlerdir.<sup>68</sup> Mülki ve mali açılardan eyaletin en büyük sorumlusu olan valilerin özellikle mali yetkileri ellerinden alınmıştır. Bu dönemde vali, kanunların uygulanması, halkın güvenliğinin sağlanması, memleketin imarı vb. işlerden sorumlu olmuştur.<sup>69</sup> Tanzimat sonrası yerinden yönetim eğilimleri, idari hayatta duyulan ihtiyaçlar ve ekonomik-sosyal gelişmenin sonucu olmaktan ziyade siyasadır. İdari teşkilatın Avrupa'dakine benzemesi ve yabancı devletlerin siyasi müdahale sebepleri ortadan kaldırılmak istenmiştir.<sup>70</sup>

Bu nedenle merkezileşmeye karşı güçlenen yerinden yönetim eğilimleri 1858'de yeni bir düzenlemenin yapılmasını ve İstanbul'dan gönderilen memurların eyaletlerin başındaki valinin buyruğu altına verilmesini sağlamıştır.<sup>71</sup>

1864 tarihli "Vilayet Nizamnamesi" adlı yasa ile vilayetlerdeki hiyerarşik yapı ve yetki dağılımı belirlenmiş, valinin yetki alanı genişletilerek politik işler ve yasaların yürütülmesi kendisine bırakılmıştır.<sup>72</sup> Bu yöndeki ilk uygulama ise aynı yıl Tuna Vilayet Nizamnamesi ile başlatılmıştır.<sup>73</sup>

<sup>66</sup> ORTAYLI, İlber, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE, Ankara, 1979, s.287

<sup>67</sup> ERYILMAZ, Bilal, **Tanzimat ve Modernleşme**, Bilimsel Araştırma Dizisi 16, İşaret Yayınları, Ocak, 1992, s.192

<sup>68</sup> ÇADIRCI, Musa, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 7. Dizi, Ankara, 1991, s.226

<sup>69</sup> AKYILDIZ, ss.77,78

<sup>70</sup> GİRİTLİ, İsmet, **Türkiye'nin İdari Yapısı- Kamu Yönetimi Teşkilatı**, DER Yayınları, No.123, Onikinci Basım, Ekim, İstanbul, 2001, s.45

<sup>71</sup> ZÜRCHER, Eric, Jan, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, (çev. Yasemin Saner Gönen), İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, 1999, s.93

<sup>72</sup> SHAW, Stanford, J, SHAW, Ezel Kural, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, (çev. Mehmet Harmancı), C.2, İstanbul, 1983, s.123

<sup>73</sup> PİRLER, Orhan, GÜRSOY, Erol, Zihni, BAŞSOY, Ahmet, **İl Düzeyinde Merkezi İdare- Mahalli İdare Görev Bölüşümü**, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1997, s.21

Tüm mülki teşkilat için öngörülen bu Nizamname; eyalet yerine vilayet ismini kullanılmasını, vilayetlerin yeniden düzenlenerek ilçe ve kazalar üzerinde etkin denetim kurmalarını öngörmüş, mülki idare birimleri arasındaki irtibat ise merkez ve vali aracılığı ile kurulmasını belirlemiştir.<sup>74</sup> Nizamname Bağdat ve Yemen dışında eyaletlerin tümünde uygulanmış ve yerel idare sistemi ilk kez imparatorluk yapısına girmiştir.<sup>75</sup> Nizamname, Fransız yönetim birimlerini örnek almış, merkezin yetkilerini taşradaki valiye aktararak Tanzimat'ın amaçlarından olan herkesin can, mal güvenliğini sağlama yükümlülüğünü ülkenin her yerinde gerçekleştirmeyi amaçlamıştır.<sup>76</sup> Osmanlı Devleti, il sistemi ve taşradaki diğer merkezi yönetim kuruluşları ile yerel yönetimleri Fransa'dan referans alarak oluşturmaya rağmen Fransa'daki reform girişimlerine karşı duyarlı olmamış ve yönetsel düzenlemeler plansız olarak gerçekleştirilmeye devam edilmiştir.<sup>77</sup>

İlk kez Fransa'da Napolyon döneminde uygulamaya konulduğu ve oradan alındığı için, il modeline “Napolyon Sistemi” de denilmektedir. Ülkenin, il yönetimi adı verilen yönetim birimlerine ayrıldığı bu sistem kaynağını, Fransa'da 1790 yıllarında ve Napolyon'un konsüllüğü zamanında kabul edilip 1838 ve özellikle 10 Ağustos 1871 tarihlerinden geliştirilen kanunların hükümlerinden almıştır.<sup>78</sup>

Böylece Fransa örneği doğrultusunda Türk yönetim sistemi de merkezi yönetim bünyesinde yer alan tüm bakanlık ve birimlerin ülke genelindeki hizmetleri “il” denilen coğrafi alanda örgütlenerek yürütülmesini kabul etmiştir. Bu birimler, merkezi hükümet tarafından atanan valinin denetim ve gözetimi altında, devlet ve hükümetin yürütme organlarını meydana getirmektedir. Kısacası il yönetimi, merkezi idarenin taşradaki bir uzantısıdır.<sup>79</sup>

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, ildeki tüm birimlerin teftişi, memurların ödüllendirilmesi, cezalandırılması gibi konularda valilere geniş yetkiler verirken eğitim, ticaret, ziraat ve sanayinin geliştirilmesi, yolların yapım ve onarımı, liman yapımı, hastane açılması, genel sağlığın korunması, ormanların

<sup>74</sup> BEHLÜLGİL, s.140

<sup>75</sup> GİRİTLİ, İsmet, **Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1963, s.45

<sup>76</sup> GÜNAY, ss.18,20

<sup>77</sup> YILMAZ, ÖKMEN, s.221

<sup>78</sup> GİRİTLİ, **Amme İdaresi Teşkilatı...**, s.78

<sup>79</sup> ERYILMAZ, s.110

korunması gibi konularda da valileri yetkili kılmıştır.<sup>80</sup> Yönetmel alanda önemli gelişme ve yeniliklerin başlangıcı olan, kurumsal değişiklikleri beraberinde getiren<sup>81</sup> merkeziyetçiliği artıran Nizamnamenin<sup>82</sup> öngördüğü vilayet sistemi giderek imparatorluğun taşra yönetiminin temelini oluşturmuştur. 2. Meşrutiyet'e kadar temel anlamda yürürlükte kalan Nizamname, yenilikler getirmesine rağmen taşra yönetiminin sorunlarını çözümleyememiş, yönetimdeki yolsuzluk, düzensizlik ve yetersizlikler devam etmiştir.<sup>83</sup>

1878 'de ilan edilen 1. Meşrutiyet Anayasası'nın 108-111 maddeleri illerin yetki genişliği ve yerinden yönetimi esas alacağı, il, ilçe ve kaza merkezlerinde İdare Meclislerinin yol yapımı, eğitim, vergi toplama gibi görevler yaparak yasalara aykırı gördükleri konuları ilgili makamlara bildirecekleri gibi konular yer almaktadır.<sup>84</sup>

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu'nda il genel yönetimi; başında merkezden atanan valinin görev yaptığı, tüm bakanlıkların il düzeyindeki temsilcilerinin ona bağlı ve sorumlu olduğu bir yönetim birimi olarak varlığını sürdürürken il idare kurulu da danışma organı olarak yer almıştır.<sup>85</sup> 1913 tarihinde geçici kanun ile taşra kuruluşları il, ilçe, kaza, nahiye, köy şeklinde beş kademedan oluşturularak sınırları ve merkezlerinin belirlenmesine ilişkin esaslar getirilmiştir. Bu kanun ile merkezi idarenin taşra kuruluşlarının amirlerine şube başkanı unvanı verilmiş ve görev yönünden birinci derecede valiye karşı sorumlu olmuşlardır. Yine her il merkezinde bir merkez ilçe teşkilatı ve başında da merkez ilçe kaymakamı bulunması öngörülmüştür.<sup>86</sup> Anayasa'ya göre idaresi yetki genişliği esasına dayanan iller yine Anayasal tek teşkilat birimidir ve kamu tüzel kişilikleri yoktur.<sup>87</sup> Kanununun birinci bölümünü oluşturan İl Genel İdaresi konusu 1929 tarih ve 1426 sayılı ve 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı kanunlarla tekrar düzenlenmiştir.<sup>88</sup>

Türkiye'de 5442 sayılı Kanunun 2. maddesi hükmü uyarınca, merkezi idarenin en büyük taşra teşkilat birimi olan illerin kurulması, kaldırılması,

<sup>80</sup>TÖNÜK, Vecihi, **Türkiye'de İdare Teşkilatı**, İçişleri Bakanlığı Yayınları Seri 3, Kanaat Basımevi, s.1, Ankara, 1945, s.178, Aktaran: GÜNAY, s.20

<sup>81</sup> YILMAZ, ÖKMEN, s.222

<sup>82</sup> ORTAYLI, İlber, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler**, Ankara, 1974, s.s.49, Aktaran: ES, s.86

<sup>83</sup> SENCER, Muzaffer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, 1986, s.82

<sup>84</sup> PİRLER ve diğerleri, s.30

<sup>85</sup> GÜNAY, s.23

<sup>86</sup> SANAL, s.32

<sup>87</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, s.138

<sup>88</sup> GİRİTLİ, s.79

merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi ve yine aynı hüküm çerçevesinde ilçenin başka il'e bağlanması da kanun ile olmaktadır.<sup>89</sup>

İllerin büyük bir bölümü tarihsel oluşuma ve geleneklere dayanırken diğer bir bölümü de siyasal düşüncelerle günün koşulları ya da belli bir yörenin gelişmesini sağlamak düşüncesi ile kurulmuştur. Son yıllarda illerin sayısında siyasal nedenlere bağlı olarak artma eğilimi görülmektedir. Nitekim 31.05.1995 gün ve 4109 sayılı il ve ilçe kurulmasına dair yetki kanunu çıkarılmış, Kanun Hükmünde Kararname ile yeni il ve ilçelerin kurulması yoluna gidilmek istenmiş buna karşılık Anayasa Mahkemesi, yetki kanununun yürürlüğünün durdurulmasına ve kanunun iptaline karar vermiştir.<sup>90</sup> Anayasa Mahkemesine göre yeni bir il kurulması, personel ve teşkilatlanma gibi süre isteyen konularda ivedilik, öncelik ve zorunluluk görülemez. Bunlar kapsamlı ve uzun süreli çalışmayı, araştırmayı gerektiren konulardır. Bu haliyle, illerin ve ilçelerin kurulması KHK konusu olamamaktadır.<sup>91</sup>

### 1.1.3. Fransız Yönetim Sisteminde İl İdareleri

Fransa, ekonomisi, güçlü bürokratik kurumları ve sivil kuruluşları ile her zaman tarihte anahtar rol oynamıştır.<sup>92</sup> Geleneksel Fransız Anayasasında ulus devlet felsefesi, 'ulus' ve 'devlet' yerine aynı varlığın iki yüzü ya da 'tüzel kişi' olarak tanımlanmıştır.<sup>93</sup>

Fransa'da monarşinin şiddetli yıkımı Fransız devrimini getirmiş bunu Napolyon dönemi takip etmiş, Anayasal monarşi ve Cumhuriyet hükümeti alternatifleri 1870'lere kadar denenmiştir.<sup>94</sup> Özel idareler, Fransız devriminden sonra 22.12.1789 tarihli kanun ile ortaya çıkmış, 10 Ağustos 1871 tarihli kanunla hukuki

<sup>89</sup> [www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC15442.HM3.framaset.html](http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC15442.HM3.framaset.html) Erişim Tarihi: 01.05.2004

<sup>90</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.97

<sup>91</sup> DERDİMAN, Ramazan Cengiz, **Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı- Temel Bilgiler İdari Teşkilat Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2003, s.253

<sup>92</sup> REIGNER, Helene, The Transformations of Local Government in France: Towards aco-administration Model Between Local Authorities and State Field Services, 26-31, March, 1999, s.5 <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w1/reigner.pdf> E.T: 16.10.2005

<sup>93</sup> NORTON, Alan, **International Handbook of Local and Regional Government**, A Comparative Analysis of Advanced Democracies, UK, tarih yok, s.150

<sup>94</sup> HEADY, Ferrel, **Public Administration: A Comparative Perspective**, Prentice Hall, New Jersey, 1966, s.42



varlığını kazanmış ve devrim şartları içinde toplum tarafından benimsenmiştir.<sup>95</sup> 1789'da monarşik otoritenin çökmesi, değişiklik ve deneyimlerle dolu yerel özgürlüklere giden kestirme yolu göstermiştir.

Merkezi monarşiyi ilk uygulayan devletlerden birisi olarak yönetim tarihinde ayrı bir yere sahip olan Fransa'da 1789 devrimi şartları içinde Napolyon'un kurduğu merkeziyetçi yönetsel model, dünyadaki birçok ülkenin yönetim ve hukuk sistemlerine yön verdiği gibi Türkiye'yi de etkilemiştir. Merkeziyetçilik, devletin üstünlüğü ve ulusal birliğin hem unsuru hem de sonucudur. 04.08.1789 tarihli yasa ile yerel yönetimlerin yararlandığı ayrıcalıkları kaldıran Fransa, valilere uygulattırdığı vesayet denetimi ile merkezin sürekli denetimi altında bulunan yerel yönetim modelini oluşturmuştur.<sup>96</sup> Türk yönetim yapısına şekil veren Fransız yönetim sistemi, klasik, merkezi, üniter bir yapıya sahiptir.<sup>97</sup>

Eyalet sisteminden 'vilayet sistemi'ne geçilirken Fransız yönetiminde genel hatları ile korunup sağlamlaştırılan taşra sistemi devlet yönetimine aktarılmış ve 19. yüzyılda taşra yönetimi ile ilgili birçok yasal düzenlemeye temel teşkil etmiştir.<sup>98</sup> 1799'da Cumhuriyet'in ilk konsülü Napolyon yerel özgürlüklerden kalan ne varsa yok etmiş, kurduğu yeni modelden çıkarmıştır. Onun yönetimindeki yeni sistem yeni yapılar üzerine inşa edilmiştir.<sup>99</sup> Böylece 19. yüzyılın başlangıcında Fransız yönetim sistemi Napolyon Bonaparte tarafından sıkı merkeziyetçilik olarak düzenlenmiştir.<sup>100</sup> Fransa'da ülke yönetiminin coğrafi yapısını, Fransız devrimini yapan devrimciler şekillendirmiştir. İller de 18. yüzyıl sonunda Napolyon tarafından çok az değişiklik yapılarak, mevcut yapısı da korunmak suretiyle taşra örgütlenmesi içerisinde güçlendirilmiştir.<sup>101</sup> Merkeziyetçilik sistemi, yerel güçler gelişirken ve adım adım

<sup>95</sup> ÖZER, Ahmet, "Fransa'da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış", Türk İdare Dergisi, Yıl.64, S.396, Eylül, 1992, s.39

<sup>96</sup> NİTAS, Koraltay, "Fransa Yönetim Sistemi", **Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim**, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın No.2, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, Ankara, 2003, ss.201,221

<sup>97</sup> ULUÇ, Abdulvahap, ÇELİK, Abdullah, KAAN, Oğuz, "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması", Türk İdare Dergisi, Yıl.73, S. 430, Mart, 2001, ss.171,172

<sup>98</sup> MOREAU, 1992:1, Aktaran: PARLAK, a.g.t, ss.16,17

<sup>99</sup> NORTON, ss.121,122

<sup>100</sup> Decentralization, A Leaven for Democracy,

<http://www.france.diplomatie.fr/label-france/ENGLISH/DOİSSİER/İNSTİTU/decen.html> E.T: 10.10.2005

<sup>101</sup> MOREAU, 1992:1, Aktaran: PARLAK, a.g.t, s.17

yerel demokrasi yönünde ilerlerken 180 yıl boyunca iki imparatorluk, iki krallık ve dört cumhuriyet rejiminin değişmez temelini oluşturmuştur.<sup>102</sup>

Fransa'da taşra idaresi yapılanması; her birisi aynı zamanda birer yerel yönetim birimi olan bölge, il, bucak ile ilçe ve asli yerel yönetim birimi olan belediye idarelerine bölünmüştür.<sup>103</sup> Bölgenin sınır ve isimleri bölge meclisi ve ilgili il meclisine danışılarak kanunla değişirken iki veya daha fazla bölgenin onaylaması halinde yeni bir bölge oluşturulabilmekte ve bu durum resmi kararlar ile ilan edilmektedir. 02.11.1945 tarihli kanun ise il sınırlarının kanunla değiştirilmesini hükme bağlamıştır. İlgili meclislerin anlaşması halinde resmi karar yeterli olmaktadır.<sup>104</sup> Buna göre merkezi idarenin taşra teşkilatı üç birim şeklinde teşkilatlanmıştır: Bölgeler (region), iller (department) ve ilçeler (arrondissement). Bölgeler ve iller hem merkezi idarenin hem de mahalli idarelerin teşkilatlandığı idari birimlerdir. Bakanlar kurulunun kararıyla atanan vali (prefect) bölge ve illerde merkezi hükümeti temsil eder. İlçeler, illere bağlı yerlerdir ve kaymakam tarafından yönetilir.<sup>105</sup> Valiler (préfets) ve kaymakamlar (sous-prefets) bölge, il ve ilçelerde merkezi idare tarafından yerinden yapılması gereken hizmetleri (güvenlik, tarım, bayındırlık, sağlık, çevre, istihdam vb) yerine getirmekle görevlidirler.<sup>106</sup> Bununla birlikte yürütmeye bağlı olmayan (yargı gibi) ya da özel bir hiyerarşik yapıya sahip olan hizmetler (eğitim, fabrika denetimi gibi) valinin idaresi altına alınmaz.<sup>107</sup> Vali, kendi bölgesinde devlet yönetiminin başı olarak bulunan, bölümler arasında koordinasyonu sağlayan kişidir. Aynı zamanda Avrupa Birliği hukukunu ilde uygulayan kişi olan valinin siyasal kimliği hükümet temsilcisi olmasından, yönetsel kimliği ise yönetsel görevlerinin genişliğinden kaynaklanmaktadır.<sup>108</sup>

<sup>102</sup> NORTON, s.122

<sup>103</sup> PITIRLI, Ali, "Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Sürecinde Taşra Yönetimimiz", Türk İdare Dergisi, Yıl.72, S.429, Aralık, 2000, s.21

<sup>104</sup> NİTAS, s.234

<sup>105</sup> AKÇAKAYA, Murat, "Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, Bahar, 2003, s.156

<sup>106</sup> PITIRLI, s.21

<sup>107</sup> AKÇAKAYA, s.156

<sup>108</sup> ÖZER, Ahmet, "Fransa'da Vali ve Kaymakamların Görevleri ve Statüleri", Türk İdare Dergisi, Yıl.72, S.429, Aralık, 2000, ss.1,2

Fransa’da 1871 tarihli il yerel yönetimleriyle ilgili kanun, 1982’de değişikliğe uğramış,<sup>109</sup> reformlar ile bölgelerin, illerin ve komünlerin hakları ve özgürlükleri ile ilgili kanunlar yayınlanmıştır.<sup>110</sup>

2 Mart 1982 tarihli kanun ile merkezi hükümetin temsilcileri ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler konusunda belediye, il ve bölgelerin bağımsız yönetilmeleri ve haklarının teminat altına alınmaları sağlanmıştır. Valiler ve kaymakamlar diğer görevlerinin yanında yerel yönetimlerin kararları üzerinde idari denetimde (kanunilik denetimi, bütçe denetimi) bulunmaktadır.<sup>111</sup> Yani, yerel yönetimlerle onlara bağlı kuruluşlar üzerindeki devletin “idari denetim”i valinin yükümlülüğü kapsamındadır.<sup>112</sup> Bununla birlikte valinin meclis kararları üzerinde denetim yetkisine sahip olması, 1982 den sonra yapılan reformlar çerçevesinde değişikliğe uğramış, üst düzey yöneticilik görev ve yetkileri valilerden, seçimle gelen başkanlara geçmiştir.<sup>113</sup>

1982 reformundan sonra valinin illerdeki görevleri: asayiş sağlama yetkisi, devletin onun otoritesinin temsilcisi olarak ildeki kuruluşların faaliyetlerinden doğan anlaşmazlıklarda yargı yerinde devleti temsil etme yetkisi, yerel yönetim bütçelerinin yapılmaması, gelir-harcama dengesi gözetilmemesi ve bütçenin açık vermesi durumunda müdahale etme yetkisi (Sayıştay’a danışmak şartıyla)<sup>114</sup> şeklinde belirlenmiştir. Vali, yönetsel kurullara başkanlık etme, plan yapma ve uygulama, kamu harcamaları ve kamusal sözleşmeler yapma, hükümet politikalarını uygulama ve denetleme yetkilerini korumuş, taşra yönetiminin temel taşı olma konumunu sürdürmüştür.<sup>115</sup>

1982 tarihli kanun ve 1992 tarihli Cumhuriyet’in Bölgesel İdaresi ile İlgili Kararname ile vali ilde devlet memurlarını teşvik ve koordine etmesinin ötesinde ildeki tüm kamu kuruluşlarını yöneten kişi durumuna gelmiştir.

<sup>109</sup> YAZICIOĞLU, **Bu Sistem Değişmeli-Alternatif Bir Yaklaşım**, Birey Yayıncılık, No.6, 2. Baskı, Haziran, İstanbul, 1995, s.129

<sup>110</sup> ULUÇ ve diğerleri, ss.171,172

<sup>111</sup> AKÇAKAYA, ss.156,157

<sup>112</sup> ÖZER, Ahmet, “Fransa’da Merkezi İdare ve Yerel...”, s.33

<sup>113</sup> DELURY, George F, World Encyclopedia of Political Systems and Parties Volume 1, New York, 1983, s. 325, Aktaran: GÜNAY, s.58

<sup>114</sup> ULUÇ ve diğerleri, s.175

<sup>115</sup> NİTAS, s.234

Buna karşılık, milli eğitim kuruluşları, iş denetimi, vergi ve mali kuruluşlar ile adli kurumlar valinin otoritesi dışındadır.

1992 tarihli ‘yetki genişliği’ şartı, ili topluluk ve ulusal politikanın gerçekleşmesi noktasında taşrada bir kademe olarak kabul etmektedir.<sup>116</sup> 1992’den sonra devletin taşra hizmetleri “yetki genişliği hizmetleri” (services deconcentres) şeklinde adlandırılmıştır. Ulusal çaplı yetkilere sahip olan merkezi idare bakanların yetkisindeki hizmet araçlarından oluşmaktadır.<sup>117</sup>

Merkeziyetçi Fransız yönetiminde hükümet politikalarının uygulanmasında önemli bir araç olan taşra yönetimi güçlenmiştir. 1981-1983 reformları sonrasında yürütme yetkileri validen meclis başkanına geçerken taşra birimleri arasında eşgüdüm sağlayan vali devletin temsilcisi durumuna gelmiş, yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kalkmış yerel yönetim birimlerinin hukuka uygunluk denetimi idari yargıya bırakılmış, geleneksel yerel hizmetler belediye, sosyal hizmetler il ve ekonomik kalkınma bölge sorumluluğuna verilmiştir.<sup>118</sup> Reform öncesi yerel yönetimlerin işlemlerini hem yerindelik hem hukuka uygunluk yönünden denetleyen vali, kararlar üzerinde idari vesayet denetiminde bulunmuştur. İdari vesayete göre kararların önce valiye gönderilmesi, belli sürede iptal edilmezse yürürlüğe girmesi söz konusudur. Reform sonrasında ise tüm kararlar valinin sadece bilgisine sunulmaktadır.<sup>119</sup>

Böylece il özel yönetimiyle ilgili yetkilerini kaybeden vali, il genel meclis görüşmelerine katılamadığı gibi meclis başkanının izni ile genel kurula bilgi vermekte olup reform öncesine göre büyük yetki kaybına uğramıştır. Söz konusu reform, Fransa’da valilerin iki başlı kimliğine son vermiş vali, ilde devletin temsilcisi konumunu korumuş, il özel yönetimleri ise devletten ayrı bir yönetim birimi olarak meclis başkanınca yönetilmiştir.<sup>120</sup> 2 Mart 1982 tarihli kanun uyarınca valinin yetki genişliği (taşraya ilişkin) hizmetleri; il araç gereç müdürlüğü, tarım ve orman müdürlüğü, iş ve çalışma müdürlüğü, il sağlık ve sosyal hizmet müdürlüğünün

<sup>116</sup> ÖZER, “Fransa’da Vali ve Kaymakamların...”, s.6

<sup>117</sup> GÜLER, Birgül A, KARAHANOGULLARI, Onur, KARASU, Koray, DİKMEN, Ahmet A, AKIN, Özden, TELLAL, Erel, KESKİN, Nuray E, ÇINAR Tayfun, ESEN, Selin, KUTLU, M. Necati, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, A.Ü.S.B.F Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM), Yayın No:1, Aralık, Ankara, 2004, s.36

<sup>118</sup> NİTAS, s.234

<sup>119</sup> ULUÇ ve diğerleri, s.182

<sup>120</sup> YILDIRIM, s.189

hizmetleridir. İldeki sivil hizmetleri yöneten vali bu sıfatı ile de bakanlıkların coğrafi olarak yetki devredebilecekleri tek yetkili makam, il idari komisyonlarının başkanı, merkezden taşraya olan her tür yazışmanın muhatabı, kamu mallarının yöneticisi ve tüm taşra hizmetlerinin bakandan sonraki ikinci ita (ödeme) amiridir.<sup>121</sup>

Yerel idari özgürlükler artırılmış, 1992 tarihli Cumhuriyet'in Bölgesel İdaresi ile İlgili Kararname ise yerel yönetsel özgürlükler açısından geri dönüş anlamında merkezi yetkilerin önemli kısmının valilere devredilmesine olanak vermiştir. Kanun ayrıca 'yetki genişliği şartı' gereği bakan yetkilerinin valilere devrini sağladığından 1982'de yerel yönetimler için gerçekleşen yetki ve kaynak aktarımı bu kez valiler lehine gerçekleşmiştir.<sup>122</sup>

Kaymakam, ilçede devlet temsilciliği misyonuna sahiptir. İlke olarak kaymakamlar Milli İdarecilik Okulu (ENA) mezunu İçişleri Bakanlığı yöneticileri arasından atanmakta iken 1995 tarihli kararname ile içerinden ve dışarıdan mesleğe giriş yeni esaslara bağlanmıştır. Kararname ile kaymakamların yetkileri arttırılmak istenmiştir. Kaymakamlık kadrosunun var olma sebebi ise valinin işlerini kolaylaştırmasından dolayı olup misyonunun önemi, varlığını sürdürmesine neden olmuştur. Kaymakam, statü ve görevleri valiler ile aynı doğrultuda olan, ilçede valinin yetkilerini kullanan kişidir. Valinin temsilcisi olarak valinin emri altında ona yardım etmekte, ilçelerdeki merkezi idare kuruluşlarının hizmetlerini koordine etmektedirler.<sup>123</sup> Bunun yanında kesin olarak yapmaları gereken diğer görevler ise; kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet emirlerinin uygulanmasını gözetmek, emniyet ve asayişin, kamu düzeninin sağlanmasını gözetmek, yerel kalkınmaya yönelik milli politikaları izlemek Avrupa Birliği politikalarının uygulanmasını sağlamak, yerel yönetim meclislerinin toplantılarına katılmaktır.<sup>124</sup>

<sup>121</sup> GÜLER ve diğerleri, ss.38,39

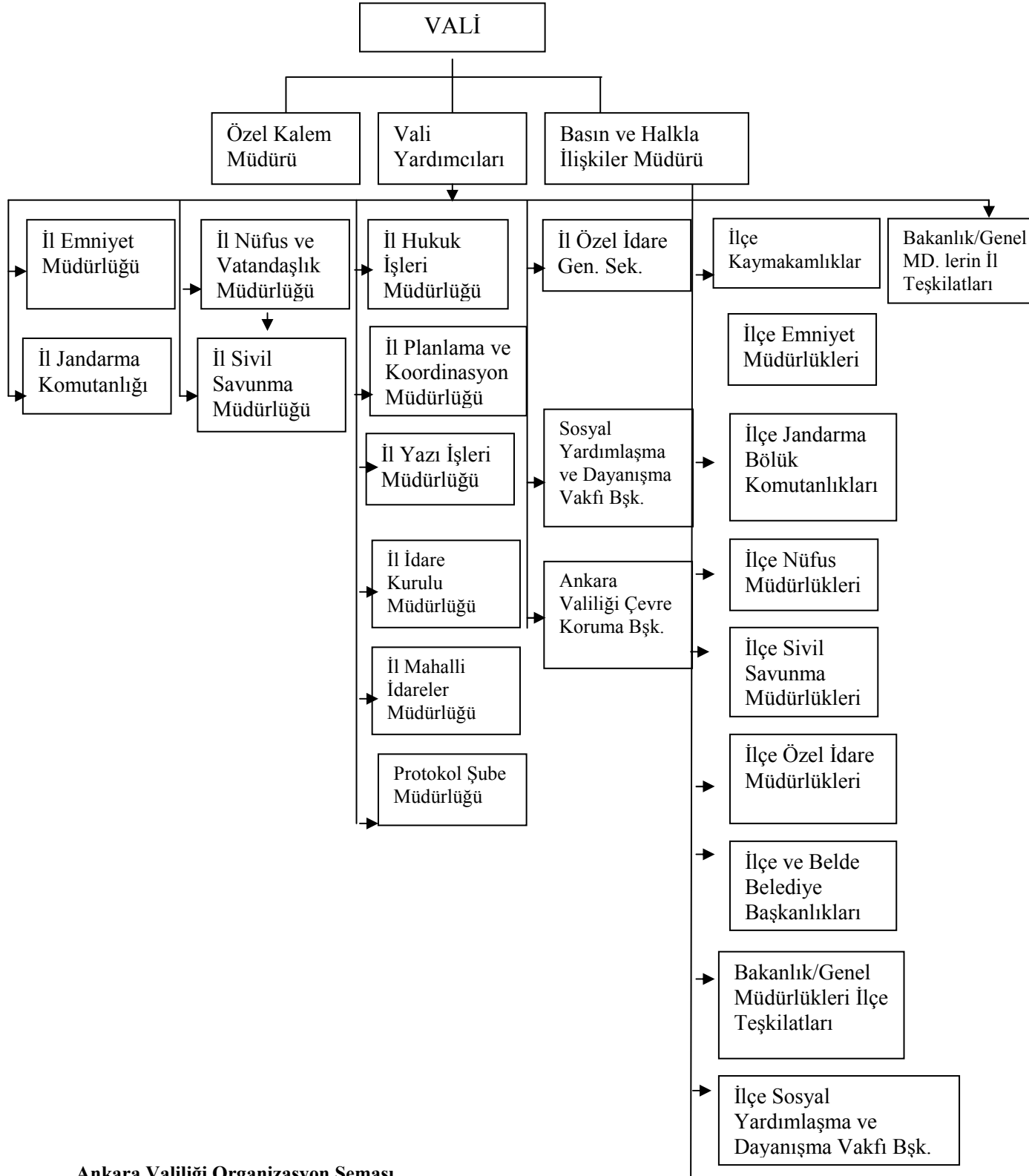
<sup>122</sup> NİTAS, ss.212,238

<sup>123</sup> ÖZER, "Fransa'da Vali ve Kaymakamların...", ss.7,18

<sup>124</sup> NİTAS, ss.240,241

#### 1.1.4. İl İdaresinin Organları

İl İdaresi, vali, il idare şube başkanları ve il idare kurulundan oluşmaktadır.



Ankara Valiliği Organizasyon Şeması

Şekil 1.1. Valilik Organizasyon Yapısı

Kaynak: Bayraktar, Altınöz, Tutar, 2003: 9

#### 1.1.4.1. Vali

İl genel idaresinin başı ve mercii validir (5442 s.K. m.4).

Bakanlıklar ve diğer merkezi kuruluşlar, il sınırları içindeki ortak alanda farklı hizmetleri merkezi kuruluş tarafından atanan, merkezin hiyerarşik otoritesi altında bulunan ve onu ya da bakanlığı temsil eden personel tarafından sunmaktadır.<sup>125</sup> Vali, merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde taşrada kurulmuş olan il genel yönetimlerinin başına merkez tarafından atanan, yürütmenin taşradaki en büyük ve yetkili görevlisidir.<sup>126</sup>

Devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olan vali, ilde devlet tüzel kişiliği adına kural olarak her türlü işlemi yapmaya, gerek hükümetin ve gerekse bakanlıkların aldığı kararları uygulamaya görevli ve yetkilidir. Hükümet ve bakanlıkların aldığı tüm kararlar ilde vali kanalı ile uygulanır.<sup>127</sup>

Vali, bakanların idari ve siyasi<sup>128</sup> yürütme vasıtasıdır. Bu bakımdan valinin “idari” ve “siyasi” olmak üzere iki önemli fonksiyonu vardır. Valilik, öteki kamu görevlileri yanında “istisnai memurluk” olarak kabul edilmiştir. Nitelikleri, atanmaları ve özlük hakları, diğer kamu görevlilerinden farklı şekilde düzenlenmiştir.<sup>129</sup>

Vali, merkezi yönetim ile yerel halk arasında bir aracı durumundadır. Bir yandan devletçe yürütülen hizmetler arasında koordinasyonu, diğer yandan da hükümetin belirlediği politikalar konusunda yerel halkın desteğini sağlayabilecek bir konuma sahiptir.<sup>130</sup>

##### 1.1.4.1.1. Valinin Atanması ve Kişisel Statüsü

9.6.1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu 5. maddesinde, valiler, İçişleri Bakanı’nın önerisi, Bakanlar Kurulu’nun kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayıyla atanması hükmüne yer vermiştir.<sup>131</sup> Aynı hüküm 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6. maddesinde yer almaktadır.

<sup>125</sup> POLATOĞLU, s.114

<sup>126</sup> GÜNAY, s.30

<sup>127</sup> GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 6. Bası, Eylül, Ankara, 2002, s.394

<sup>128</sup> Valinin, görevini yürütürken kanunların yanında hükümet politikasına da uygun hareket etmesi kendisine siyasal bir nitelik kazandırmaktadır. (ACAR, 1989:108)

<sup>129</sup> ERYILMAZ, ss.102,103

<sup>130</sup> ERYILMAZ, EKEN, s.15

<sup>131</sup> 9.6.1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.3.1700> E.T: 05.05.2006

5442 sayılı Kanun, valilik için birtakım şartlar belirlememiştir.<sup>132</sup> Vali, aynı zamanda siyasi bir memur olduğu için tayininde Devlet Memurları Kanunu, kıdem gibi şartlar aranmamaktadır.<sup>133</sup> Genel olarak hükümet, güvendiği kişileri vali olarak atayabilir. Vali olabilmek için, yasalarda özel nitelikler öngörülmemiştir.<sup>134</sup>

İl İdaresi Kanununun hükümetlere vali atamaları konusunda tanıdığı geniş yetki, vali atanacak kişiler için devlet memuru olabilmenin gerektirdiği genel şartlar dışında hiçbir şart ile sınırlanmamıştır.<sup>135</sup> Vali atama işlemi tamamıyla “Hükümetin takdirine” bağlı bir işlemdir. Valilik, güvenceli bir devlet memurluğu değildir. 14 Temmuz 1965 tarih 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59. maddesine göre, valilik, bir “istisnai memurluk” tur. Hükümet, vali olarak atadığı kişiyi, istediği her zaman, istediği her sebeple, yani tamamıyla takdiri olarak görevden alabilir.<sup>136</sup> Valiler, hiçbir gerekçe gösterilmeden Bakanlar Kurulu’nun kararı, Cumhurbaşkanı’nın onayı ile yerlerinden alınıp “merkez valisi” olarak atanabilirler. Bu hükümetin bir tasarrufu olup gerekçe gösterilmek zorunda değildir.<sup>137</sup> Merkez valiliği bir tür bekleme yeri olmaktadır.<sup>138</sup> İl İdaresi Kanunu’nun 6. maddesine göre valiler lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının belirleyeceği işlerde görevlendirilebilirler.

1700 sayılı Kanun da 1. maddesi kapsamında gerekli ve zorunlu durumlarda valilerin kendi derece maaşları ile genel müdürlüklerde ve şube müdürlüklerinde görevlendirilebileceklerini belirtmiştir.

Vali olmak için, kamu görevlisi olabilmek için gerekli şartları taşımak yeterlidir<sup>139</sup> ve uzmanlık, mülki idare amiri olma gibi şartlar aranmamaktadır.<sup>140</sup> Buna karşılık yükseköğrenim yapmış olmak şarttır.

1700 sayılı Kanun 2. maddesinde vali olarak atanmak için gerekli öğrenim şartlarına yer vermiştir. B- (Değişik: 12/7/1991 - KHK - 435/1 md.; Değiştirilerek kabul : 26/2/1992 - 3778/1 md.) Buna göre, üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile bunlara denkliği

<sup>132</sup> GÖZLER, s.66

<sup>133</sup> EROĞLU, s.156

<sup>134</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.98

<sup>135</sup> GÜNAY, s.94

<sup>136</sup> <http://www.memurlar.net/haber/13271/> E.T.14.09.2005

<sup>137</sup> POLATOĞLU, s.117

<sup>138</sup> **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, s.157

<sup>139</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, s.139



Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtdışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak şarttır.

Vali atamalarında Bakanlar Kurulu'nun takdir yetkisi bulunmasına rağmen uygulamada vali atamaları genellikle kariyerden gelen meslektaşlar arasından (çoğunlukla kaymakamlıktan gelenler, vali yardımcıları) yapılmakta olup yaş, deneyim, edinilen bilgiler önem taşımaktadır.<sup>141</sup> Atamalarda yöresel ihtiyaçlardan ziyade siyasi niteliklerin esas alınmasına gerekçe olarak İl İdaresi Kanunu'ndaki valilerin, bakanın siyasi ve idari yürütme vasıtası olduğu hükmü ile Devlet Memurları Kanunu'nda valiliğin "istisnai memurluk" olarak ele alınması gösterilmiştir. Ancak Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu atamalarda siyasi düşüncelere yer vermemektedir.<sup>142</sup> Vali yardımcılığı ise valilik sistemi içinde yer alan üst yöneticiler olup en az altı yıl kaymakamlık görevi yapmış kişilerdir.<sup>143</sup>

#### 1.1.4.1.2. Valinin Görev ve Yetkileri

Valilerin görev ve yetkileri İl İdaresi Kanunu ve birçok diğer kanunlar, yönetmelikler ve genelgelerde belirtilmiştir.<sup>144</sup>

Merkezin bir organı sıfatıyla vali, ilde yürütme görevini yerine getiren bir araçtır ve hükümetin (yürütme kuvvetinin) bir temsilcisidir.<sup>145</sup> 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, valilerin tayinlerini, hukuki durumlarını, görev ve yetkilerini düzenlenmiştir.

Kanun, valinin hukuki durumunu, görev ve yetkilerini eski kanunlardaki esaslara uygun olarak fakat daha açık bir şekilde belirtmiştir.<sup>146</sup>

9. maddeye göre "vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın da mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır." Kanun, valinin bu sıfatla ilin genel idaresinden her bakana karşı sorumlu olduğunu ve bakanların valilere re'sen emir ve talimat verebileceklerini düzenlemektedir. Bu maddede ifade

<sup>140</sup> GÜNAY, s.36

<sup>141</sup> TOSUN, Mustafa, **Türkiye'de Valilik Sistemi**, TODAİE, Yayın No. 118, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s.32, Aktaran: GÜNAY, s.40

<sup>142</sup> ALDAN, Mehmet, "Mülki İdare'de Bir Ömür", T.İ.D. Yayını, Anı Dizisi 1, Erk Yayıncılık, Ankara, 1992, s.256, Aktaran: GÜNAY, s.36

<sup>143</sup> **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, s.157

<sup>144</sup> POLATOĞLU, s.115

<sup>145</sup> EROĞLU, s.156

<sup>146</sup> ONAR, s.595

edildiği gibi vali, sadece idari değil aynı zamanda siyasi<sup>147</sup> sıfatı ve görevleri olan bir amirdir. Bu da onun niçin istisnai bir memur olarak kabul edildiğini açıklamaktadır. Valilerin görev ve yetkilerini<sup>148</sup> ana başlıklar altında şu şekilde toplayabiliriz.

#### **a. Valinin Devletin Temsilcisi Olarak Görevleri**

Resmi törenlere başkanlık etmek<sup>149</sup>, yabancı ülke temsilcilerini karşılamak,<sup>150</sup> resmi törenlere devleti temsilen kendisi veya görevlendirdiği kamu görevlisi aracılığı ile katılmak, konsoloslukların başvuru ve ziyaretlerini kabul etmek, afet durumlarında resmi ve özel araçlara gereğine göre el koymak.<sup>151</sup>

#### **b. Valinin Hükümetin Temsilcisi Olarak Görevleri**

Vali, ilin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu ve hükümetçe alınmış bulunan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yılsonunda veya gerekli gördükleri zamanlarda ilgili Bakanlıklara rapor vermektedir (m.26/2).

Vali; kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının yayın ve ilanını, uygulamasını sağlamak ve bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle görevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir (m.9/C). Yani düzenleyici işlem niteliğinde “genel emirler” çıkarabilir.

5442 sayılı kanun valilerin “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği görevleri yerine getirmek için” genel emirler ve direktifler çıkarabileceğini ve bunları ilan edeceğini belirtmiştir (m.9/Ç).

<sup>147</sup> R.Cengiz Derdima'n da belirttiği gibi valinin “siyasi” memur olma niteliği, onun siyasi faaliyet göstermesi ya da siyasal partilerle ilişki kurması anlamına gelmemektedir. Vali, atandığı andan itibaren memurluk hukuku kayıt ve şartlarına tabidir. Valinin “siyasi” sıfatı onun ilde devleti ve hükümeti temsil keyfiyetinden kaynaklanır (hükümet siyaseti, plan, politika vb.ni uygulaması). Vali, ilde hükümetin genel siyasetini yürütmesi açısından siyasal bir memurdur.

<sup>148</sup> Valilerin görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9 ila 26'ncı maddelerinde ayrıntılı olarak sayılmıştır.

<sup>149</sup> GÖZLER, s.67

<sup>150</sup> ERYILMAZ, s.104

<sup>151</sup> DERDİMAN, s.257

### **c. Valinin Bakanlıkların İldeki Temsilcisi Olarak Görevleri (Valinin Milli Kamu Hizmetlerini İl Düzeyinde Yürütme Görevi)**

Vali, İçişleri Bakanlığı'nı temsil eden bir kamu görevlisidir.<sup>152</sup> Bu nedenle vali ve kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı'nın birer memuru gibi kabul edilmiştir. Yine vali, her bir bakanın ildeki temsilcisi olarak sağlık, eğitim, güvenlik gibi milli kamu hizmetlerinin il düzeyinde yürütülmesinden sorumludur. Bu sorumluluğun karşılığında vali, her bir bakanlığın idari teşkilatı üzerinde hiyerarşi gücüne sahiptir.<sup>153</sup>

İl İdaresi Kanunu tarafından taşrada hükümetin ve her bakanın idari ve siyasi yürütme aracı olarak belirlenen vali, özlük hakları yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır.<sup>154</sup>

Vali, görev yaptığı bölgedeki tüm teşkilatının hiyerarşi amiri durumundadır.<sup>155</sup> Böylece bakanlıkların yürütme organı olan vali; yasa, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarını yayınlarak bunların uygulanmasını sağlamak ve bakanlık emir ve yönergelerini yürütmekle yükümlü olduğu gibi kendisi de emir yayınlamakla yükümlüdür.<sup>156</sup>

Veto edilen 5227 sayılı Kanun 'Taşra Teşkilatı ve Kuruluşuna İlişkin Esaslar' başlıklı 22. maddesinde, taşra teşkilatı olan bakanlıkların illerde ve hizmetin niteliği ile ihtiyaçlar dikkate alınarak ilçelerde teşkilatlandığını ve bunların illerde vali, ilçelerde kaymakama bağlı olarak çalıştıklarını hükme bağlamıştır. Aynı maddenin b bendi kapsamında bakanlıklar ile bağlı kuruluşların il ve ilçelerde tek bir taşra teşkilatı kurmalarının esas olduğu belirtilmektedir.<sup>157</sup>

Taşra yönetimini düzenleyen 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un amacı; kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir (m.1). Milli Savunma Bakanlığı hariç diğer bakanlıkların merkez, taşra, yurtdışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarını kapsamaktadır (m.2). Kanuna göre Bakanlıklar taşrada;

<sup>152</sup> Provincial and Local Government

<http://www.countrystudies.com/turkey/provincial-and-local-government.html> E.T: 08.10.2005

<sup>153</sup> GÖZLER, s.67

<sup>154</sup> YAZICIOĞLU, s.100

<sup>155</sup> ONAR, s.596

<sup>156</sup> TODAİE, T.C Devlet Teşkilatı Rehberi, Aralık, Ankara, 2000, s.491

valiye bağılı il kuruluşları, kaymakama bağılı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağılı taşra kuruluşları olarak üç şekilde örgütlenmektedir (m.8).<sup>158</sup> Buna göre kanun, taşra örgütlenmesinde il sistemini esas almıştır.<sup>159</sup>

1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu Ek m. 9 - (20/5/1987-3367/1) hükmünce köy muhtarı, köy ihtiyar meclisinin olumlu kararını aldıktan sonra, köy yerleşme planının yapılmasını bağılı bulunduğu mülki amirinden talep edebilir. Ek m. 10 - (20/5/1987-3367/1) Valilikçe resen veya köy muhtarının talebi uygun bulunduğu takdirde, köy yerleşme planının yapılması için Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonuna<sup>160</sup> gönderilir. Vali Yardımcısı başkanlığında toplanan bu komisyonun hazırladığı plan valilikçe onaylanarak kesinleştirilir ve yürürlüğe girer.<sup>161</sup> Ek Madde 14 - (20/5/1987-3367/1) de ise bu kanunun hükümlerinin, belediye mücavir alanında bulunan köyler için, valinin teklifi ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığının onayı ile uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 9. maddesinde belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur hükmüne yer vermiştir. Kanun, 10. maddesinde, bir beldenin adının, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirileceğini, bu kararın Resmî Gazetede yayımlanacağını, beldenin adının değişmesi ile belediyenin adının da değişmiş sayılacağını hükme bağlamıştır.

Kanun 6. maddesinde belediye sınırlarının belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşeceğini belirtmektedir. 7. maddesinde ise bir il içerisindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması durumunda otuz gün içinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile

<sup>157</sup> TAĞMA, s.221

<sup>158</sup> 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun  
<http://www.idealhukuk.com/index.asp> E.T. 16.9.2005

<sup>159</sup> EMRE, ss.215,216

<sup>160</sup> Ek Madde 11 - (20/5/1987 - 3367/1) hükmünce komisyon kararının ve köy yerleşme planının köy muhtarlığına tebliğ edilmesi, itiraz edilmezse valinin onayı ile kesinleşmesi belirlenmiştir. Ancak köy muhtarı köy ihtiyar meclisinin kararına dayanarak komisyon kararına karşı en geç 30 gün içinde valiliğe itiraz edebilecek, itiraz valilikçe 15 gün içinde karara bağlanacaktır. Bu karar kesindir. Kesinleşen kararlar Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı tarafından uygulanır.

kaymakamın görüşlerinin isteneceğini hükme bağlamıştır. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyumsuzluğunu karara bağlar.<sup>162</sup>

15.07.2004 tarihli 5227 sayılı veto edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun 43. maddesinde “yöneticilerin sorumlulukları” başlığı altında bu kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticilerinin görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmesinden üst kademelere karşı sorumlu olduğunu düzenlemiştir (m.43).

İlde bulunan bakanlık teşkilatlarının kendi bakanlıklarıyla doğrudan doğruya yazışma yapma yetkileri yoktur, yazışmalar vali aracılığıyla yapılır. Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, il genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de illere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar. (5442 s.K., m.9/B) Vali, taşra örgütleri ile merkezi idare kuruluşları arasındaki iletişimi gerçekleştirmekte, il sınırları içinde farklı hizmet sunan kamu örgütlerini denetlemekte, aralarında eşgüdümü sağlamaktadır.<sup>163</sup>

Bir memur ile üstü arasında veya idare şubeleri arasında bir emrin kanun, tüzük, yönetmelik ve emirlere uygun olmamasından dolayı çıkan anlaşmazlıklarda en yüksek merci olan vali kesin kararı vermekte, söz konusu durum ilgili bakanlığa yazılmakta, alınacak emre kadar da valinin kararı uygulanmaktadır.<sup>164</sup>

#### **d. Valinin Denetim Görevi**

Vali, ildeki birimler ve memurlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktadır. İlde merkeze bağlı tüm kuruluş ve memurlar valinin hiyerarşi denetimi<sup>165</sup> altında olup görevlerini onun emir ve direktifleri çerçevesinde yürütmektedirler.<sup>166</sup>

<sup>161</sup> 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?MevzuatKod=1.3.442> E.T: 10.05.2006

<sup>162</sup> 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu

[http://www.icisleri.gov.tr/\\_Icisleri/Web/Gozlem2.aspx?sayfaNo=68](http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/Web/Gozlem2.aspx?sayfaNo=68) E.T: 01.05.2006

<sup>163</sup> POLATOĞLU, s.115

<sup>164</sup> GÜLTEKİN, ss.153,154

<sup>165</sup> Valinin hiyerarşik denetimi merkeze bağlı idare memurları üzerinde söz konusu olup hiyerarşik denetim, idari işlemlerde bir usul (yöntem) ve şekil (biçim) ögesidir. Buna aykırı işlemler ise yöntem ve biçim açısından hukuka aykırı, noksan ve sakattır. (GİRİTLİ, 2001:10,11)

<sup>166</sup> ACAR, ss.108,109

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 38. maddesinde denetimi; ‘Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır’ şeklinde tanımlamıştır.

Valinin adli ve askeri makamlar üzerinde herhangi bir hiyerarşik yetki veya denetimi söz konusu değildir. Anayasanın 138. maddesi hâkimlerin görevlerinde bağımsız olup anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm vermelerini, hiçbir organ, makam, mercii veya kişinin yargı yetkisinin kullanılmasında hâkimlere emir ve talimat veremeyeceğini hükme bağlamaktadır. Diğer yandan askeri makamlar da kendi hiyerarşilerine tabidirler.<sup>167</sup>

5442 sayılı Kanunun 4. maddesinin son fıkrasında belirtildiği üzere bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde bulunan teşkilatları valinin emri altındadır.<sup>168</sup>

Vali, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye, köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder. Valiler bu denetleme ve teftişi bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurlarıyla da yaptırabilirler (m.9/D). Ayrıca vali kanuna göre ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur (m.9/E).

İl idaresi kanununun 13. maddesinde belirtildiği gibi vali, Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin il teşkilatında çalışan bütün müstahdemlerinin en büyük amiridir. Bu sıfatla;

- Memur ve müstahdemlerin çalışmalarına nezaret eder (m.13/A)

<sup>167</sup> Valinin adli ve askeri makamlarla olan ve kanunlarla düzenlenmiş bulunan ilişkilerine bu başlıklar altında ayrıca değinilecektir.

<sup>168</sup> 5442 Sayılı Kanun söz konusu maddesinde, Hâkimler Kanunu ile İcra ve İflas Kanununda yazılı yargıç, Cumhuriyet savcısı ve yargıç sınıfında bulunanlarla bu kanunlarda yazılı adalet memurları, askeri birlikler, askeri fabrika ve müesseseler, askerlik daire ve şubelerini valinin denetimi dışında tutmuştur.

- Teşkilatın işlemlerini denetler (m.13/B)
- (Değişik: 12/5/1964 – 469/1 md.) Memurların Yargılanması Kanunundaki usulüne göre savunmasını aldıktan sonra uyarma, kınama ve beş günlüğe kadar aylıktan kesme cezaları vererek uygular. Daha ağır disiplin cezaları verilmesi için özel kanunu hükümlerine göre teklif ve taleplerde bulunabilir. Yetkili disiplin mercileri valinin teklif ve talebini inceleyerek bir karara bağlamaya mecburdur. Valilerce re'sen verilen cezalar kesindir. Bu cezalar tebliğ tarihinden itibaren sicile geçer (m.13/C).

m.13/D hükmünce valiler, emirleri altındaki teşkilatın aldığı karar ve yaptığı uygulamalardan şikâyetçi olanların başvurularını inceler, memurun haksız uygulaması söz konusu ise kanuni yollara başvurur. Aldığı karar ilgiliye bildirilerek derhal uygulanır.

Nitekim 1700 sayılı Kanun, 24. maddesinde valinin emir ve gözetimi altında bulunan kurumlarda suiistimallerin ve kanunsuz hareketlerin meydana gelmesinden valiyi sorumlu tutmaktadır.

Aynı Kanun 5. maddesinde, Bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip müdürlükler tarafından tayin edilen personel<sup>169</sup> dışındaki diğer merkez memurları ile ilçedeki kurumların amirlerinin, illerdeki birim amirlerinin önerisi üzerine valiler tarafından tayin edilmesini öngörmüştür.

Bakanlıklar veya tüzel kişiliğe sahip genel müdürlükler tarafından valilik emrine verilen memurlar ise il idare şube başkanı tarafından onaylanmaktadır. Yine bu memurların il içinde yer değiştirmeleri, bağlı oldukları il idare şube başkanlarının onayı ile valiler tarafından, bağlı oldukları bakanlık veya genel müdürlüklere sebepleri bildirilerek icra edilmektedir.<sup>170</sup> Valilerin, kendi personelinin çok azını seçme, atama, yerlerini değiştirme yetkileri vardır.<sup>171</sup>

Vali ve kaymakamlara İl İdaresi Kanunu ile verilen personel atama, yer değiştirme, disiplin cezası verme gibi yetkiler çeşitli kanunlarla kaldırılmış veya fiilen uygulanamaz hale getirilmiştir. 1981 tarihli 2451 sayılı ‘Bakanlıklar ve Bağlı

<sup>169</sup> İl idare şube başkanı sıfatını taşıyan memurlarla il merkezinde devlet gelir-giderlerinin, mallarının tahakkuk, tahsil, ödeme ve idaresi ile ikinci derecedeki müdürler, şube şefleri ve kontrol memurları, nakit muhasipleri, lise ve orta derecedeki okul müdür ve öğretmenleri, hastane mütehassıs hekimleri, bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip müdürlüklerce tayin edilmektedir. (GÜLTEKİN, 2002: 154, 155)

<sup>170</sup> GÜLTEKİN, s.155

<sup>171</sup> **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, s.158

Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun’ bu yetkiyi ilgili bakana vermiştir. Personel, araç gereç, para tahsis etme gibi yetkiler merkezi yönetime ait olmuştur.<sup>172</sup>

04.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, 3. maddesi b bendinde ilde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında valinin soruşturma izin yetkisine sahip olduğunu hükme bağlamıştır. Aynı maddenin c bendi, bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında da valiyi yetkili kılmaktadır.<sup>173</sup>

Diğer yandan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda “Kamu Yönetiminde Denetim” başlığı altında kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi ele alınmıştır: İç denetim açısından kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanlarının yetkili olduğu belirtilmiştir (m.40).

Aynı hüküm, yasalaşmayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’da da yer almıştır (m.40).

İl İdaresi Kanunu (m.9/İ) “Vali, Devlet, il, belediye, köy ve diğer kamu tüzelkişiliklerine ait genel ve özel mülklerin yangın ve benzeri tehlikelere karşı korunmasını, iyi halde tutulmasını, değerlendirilmesini ve iyi halde idaresini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını ilgililerden ister ve denetler” hükmüne yer vermiştir. Kanun bu kurala göre valiye, hazine arazileri üzerinde yapılaşmayı önlemek yetkisi tanımaktadır. Yine il sınırları içindeki ormanların yağmalanmasını engellemek de valinin görevidir.<sup>174</sup>

#### **e. Valinin Kolluk Görevleri**

Vali, devlet ve hükümet temsilcisi olarak doğrudan emir altında bulunan kolluk güçleriyle, il içinde kamu düzeni ve güvenliğini sağlamaktan sorumludur.<sup>175</sup>

<sup>172</sup> TAĞMA, s.222

<sup>173</sup> 04.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.4483> E.T: 10.05.2006

<sup>174</sup> YILDIRIM, Turan, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, 3.Baskı, Kasım, İstanbul, 2002, s.112

<sup>175</sup> GÜRLESEL, Fuat, DEMİR, Faruk, UZUNOĞLU, Sadi, ALKİN, Kerem, CİVELEK, Uğur, **Devlet Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:8, İstanbul, 2002, s.49



İl’de “kamu düzeni”ni sağlamakla görevli olan vali, bir kolluk makamıdır.<sup>176</sup> 5442 sayılı Kanunun, valinin kolluk görevlerini de düzenlemiştir. Bu maddeye göre “vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır.”<sup>177</sup> Bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür” (m.11/A). Yine aynı madde hükmünce vali memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve bununla ilgili tüm işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.

Vali, il sınırları içinde huzur ve güvenliği, kişi dokunulmazlığını tasarrufa yönelik olarak emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisinin kullanılması ile görevlidir (m.11/C).<sup>178</sup>

Diğer yandan kanuna (m.11/Ç) göre jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin il içine münhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak vali tarafından yerleri değiştirilebilir.

Vali, genel ve özel kolluk mensuplarının mülki ödevlerine dokunan ve disiplin cezası uygulanmasını gerektiren durumlarını görür veya öğrenirse 5442 sayılı kanunun 14. maddesi C fıkrasındaki cezaları re’sen uygulayacağı gibi gerekirse özel kanunlarında yazılı diğer disiplin cezalarının uygulanmasını da ildeki genel ve özel kolluk kuvvetleri amirlerine emreder. Kolluk amirleri özel kanun ve tüzüklerine göre gerekli disiplin cezasını uygulayarak valiye bilgi verirler (m.19). Vali, İl’de bulunan genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede sicil amiridir.

#### **f. Valinin Vesayet Yetkileri**

Vali, il sınırları içindeki yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanmaktadır.<sup>179</sup> Valinin, yerel yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden

<sup>176</sup> Vali, bir kolluk makamı olarak görevini yürütürken mevcut kolluk kuvvetleri ile bastıramayacağı bir durum karşısında en yakın askeri “kara, deniz, hava” kuvvetlerinden yardım ister ve bu istek hemen yerine getirilir.

<sup>177</sup> Valinin “kamu düzenini” sağlamak amacıyla kolluk makamı olarak aldığı tedbirlerin yeterli olmaması durumunda alabileceği önlemler ve yetkileri “Olağanüstü Durumlarda Valiye Tanınan Yetkiler” başlığı altında ele alınmıştır.

<sup>178</sup> Valinin bu göreviyle ilgili olarak aldığı, ilan ettiği karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66. madde hükmü uygulanır (66. madde ise Türk Ceza Kanununun 526. maddesi hükmünün uygulanmasından bahsetmektedir).

<sup>179</sup> ERYILMAZ, s.104

yönetim kuruluşları gibi il sınırları içerisinde yer almakla birlikte il genel yönetimi dışında sayılan adli ve askeri kuruluşlar ile olan ilişkileri yasalarla düzenlenmiştir.

Vali, il özel idaresi, belediye veya köy gibi mahalli idareler üzerinde vesayet denetimi ve yetkisine sahiptir. Bu yetkiler kanunla öngörülmüştür.<sup>180</sup> Yasalaşmayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, ‘Merkezi İdarenin Genel Yetkileri’ başlıklı 6. maddesinin f bendinde, merkezi idarenin mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunlarla öngörülen idari vesayet yetkisini kullanacağını hükme bağlamıştır.

442 sayılı Köy Kanunu, ikinci bölümünde (m.12), köye ait işleri; zorunlu işler ve köylünün isteğine bağlı olan işler olarak ikiye ayırmıştır. İsteğe bağlı işlerde köy derneğinin yarısından çoğunun hükmetmesi durumunda il’e bağlı olan yerlerde valinin oluru alınırsa söz konusu iş köylü için zorunlu hale gelmekte, işi yapmayan zorunlu işlerde de olduğu gibi ceza görmektedir.

#### **g. Valinin Askeri Kuruluşlarla Olan İlişkileri**

Valinin askeri kuruluşları denetleme yetkisi yoktur.

Valinin askeri makamlarla olan ilişkisi başlıca iki alanda toplanır:

5442 sayılı kanuna göre (m.11/F)

- Vali, halkın askerlik işleriyle ilgili müracaat ve şikâyetlerini dinler; durumu askerlik idare veya şubelerine yazar. Aldığı cevap yeterli değilse üst askeri makamlara ve Milli Savunma Bakanlığı’na müracaat eder. Bu makamlar tarafından gerekli soruşturma yapılarak kanunun gereği ifa edilir ve sonucundan valilere bilgi verilir.
- Olağanüstü durumlarda askeri birliklerden yardım ister. Valinin isteğinin askeri makamlarca yerine getirilmesi zorunludur.

---

<sup>180</sup> DERDİMAN, s.265

## **h. Valinin Adli Makamlar İle İlişkileri**

Adalet işlerinin yürütülmesi de askeri kuruluşlarda olduğu gibi il genel yönetiminin dışında tutulmuş, valinin ildeki adalet kuruluşları ile olan ilişkileri İl İdaresi Kanunu tarafından düzenlenmiştir.<sup>181</sup>

- İl İdaresi Kanununa göre vali, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılarında yazılı olarak sorabilir. Cumhuriyet savcıları bu sebepleri verecekleri cevapta açıklar. Vali, alacağı cevaba göre mütalaası ile birlikte işi Adalet Bakanlığı'na yazar (m.10/A).
- Vali, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısı ile birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur (m.10/B).
- Vali tarafından talep edilen, adli sicile geçen kayıtların sonuçları Cumhuriyet savcıları tarafından valiye verilir (m.10/C).
- Vali, ilin düzen ve güveni ile ilgili işlerde kamu davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılarında yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidir (m.10/D).

Görüldüğü üzere vali, adli makamlar ile olan ilişkilerini Cumhuriyet savcılarının yardım ve aracılığı ile yürütmektedir.

## **ı. Valinin Danışma Nitelikli Görevleri**

5442 sayılı kanun, 26. maddesinde valinin, bakanlıklara yılsonunda veya uygun gördükleri zamanlarda ilin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu, hükümetçe alınan tedbirlerin sonuçları ve halk üzerindeki etkileri hakkında rapor verebileceğini düzenlemiştir.

Görüldüğü üzere vali, kendisinden istendiğinde ilin genel ekonomik, sosyal, kültürel durumları, yatırımları, faaliyetler gibi konularda ilgili makamlara bilgi ve görüşlerini iletebildiği gibi söz konusu makamlardan bu yönde bir talep gelmesini beklemek zorunda değildir.

<sup>181</sup> GÖZÜBÜYÜK, TAN, ss.190,191

Ayrıca İl'e atanacak kimi yüksek dereceli memurların atanmasından önce valilerin görüşleri alınır.<sup>182</sup>

#### **i. Olağanüstü Durumlarda Valiye Tanınan Yetkiler**

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre (11/D-Değişik:29.8.1996-4178/1.md.) vali, ilde çıkabilecek veya çıkan olayları, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmediği veya önleyemediği, aldığı tedbirlerin bu kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmediği veya uygulayamadığı takdirde diğer illerin kolluk kuvvetleriyle bunun için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla İçişleri Bakanlığı'ndan yardım ister. Yine aynı maddeye göre vali, Jandarma Genel Komutanlığı veya Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın sınır birlikleri dahil olmak üzere en yakın kara, hava, deniz birlik komutanlığından mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım ister.

İhtiyaç duyulan kuvvetlerin İçişleri Bakanlığı'ndan veya askeri birliklerden ya da her iki makamdan talep edilmesi hususu yardım talebinde bulunan vali tarafından takdir edilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı olmak üzere sözlü olarak yapılabilir (5442 s.K., m.11/D).

Valinin askeri birliklerden yardım istemesi halinde; muhtemel olaylar için istenen askeri kuvvet, valinin görüşü alınarak olaylara hızla el koymaya uygun yerde, cereyan eden olaylar için ise olay yerinde hazır bulundurulur. Olayların niteliğine göre istenen askeri kuvvetin çapı ve görevde kalış süresi vali ile koordine edilerek askeri birliğin komutanı tarafından belirlenir. Askeri birliğin müstakilen görevlendirilmesi durumunda, verilen görev askeri kuvvet tarafından kendi komutanının sorumluluğu altında onun emir ve talimatlarına göre Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda belirtilen yetkiler ile kolluk kuvvetlerinin genel güvenliği sağlamada sahip olduğu yetkiler kullanılarak yerine getirilir (m.11/D).

Vali, güvenlik kuvvetleri ile yardıma gelen askeri kuvvet arasında işbirliğini ve koordinasyonu, yardıma gelen askeri birliğin komutanının da görüşünü alarak tespit eder. (m.11/D)

---

<sup>182</sup> DERDİMAN, s.264

## j. Valinin Diğer Görevleri

Vali, yukarıda bahsettiğimiz görevler dışında; sivil hava meydanları, binalar ve sınır kapılarında güvenliğin sağlanması, görevli kuruluşlar arasında işbirliğinin gerçekleşmesi için gerekli önlemleri almaya yetkilidir.<sup>183</sup>

Valilikler, ildeki hizmetlerin daha etkin sunulabilmesi, ekonomik ve sosyal hayatın geliştirilmesi amacıyla vakıflar kurarak yönetebilirler. Milli vakıfların (bakım ve yardıma muhtaç kişilere hizmet vermek için kurulan Valilik Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Çevre Vakıfları gibi) il örgütlerini çalıştırlar. Ayrıca valilikler, İl'de oluşturulan Serbest Bölge, Organize Sanayi Bölgeleri, sergi ve fuar şirketleri gibi yatırım ve hizmetleri de ilin ekonomik, sosyal gelişimini hızlandırmak, iş ve istihdam yaratmak için kurulan oluşumları teşvik eder, ortak olarak katılırlar.<sup>184</sup>

Yine 5271 sayılı 04.12.2004 tarihli Ceza Muhakemesi Kanunu da valinin adli makamlarla ilişkilerine açıklık getirmektedir. Kanun, suça ilişkin ihbar veya şikâyetlerin Cumhuriyet Başsavcılığına veya kolluk makamlarına yapılabileceğini(158/1), valilik veya kaymakamlığa ya da mahkemeye yapılan ihbar veya şikâyetlerin ilgili Cumhuriyet Başsavcılığına gönderileceğini (158/2) hükme bağlamıştır.<sup>185</sup>

### 1.1.4.2. İl İdare Şube Başkanlıkları (İl Müdürlükleri)

#### 1.1.4.2.1. İl İdare Şube Başkanlıklarının Kuruluşu

İl İdare Şubeleri, başkentteki başlıca bakanlıkların ya da bazı bakanlıkların bağlı kuruluşları ile ana hizmet birimlerinin ildeki servisleri niteliğindedir.<sup>186</sup>

Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat vardır (10.6.1949 tarih ve 5442 s. K, m.4). Merkezi idarenin taşra teşkilatı kurma yetkisi, kurum ve kuruluşların kendi kanunlarında belirtilir. Kanunlarında bu konuda açıkça yetki bulunmayan bir kurum veya kuruluş taşra teşkilatı kuramaz. Sürekli görev veya

<sup>183</sup> GÖZÜBÜYÜK, ss.99,100

<sup>184</sup> BAYRAKTAR ve diğerleri, s.92

<sup>185</sup> 04.12.2004 tarih ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, R.G. No- 25673

<http://www.idealhukuk.cezamuh.kanun.html> E.T: 12.08.2005

<sup>186</sup> GÜNDAY, s.396

hizmet yapacak taşra teşkilatı, ihtiyaçlara ve hizmetin özelliklerine göre ilgili merkez teşkilatının teklifi üzerine Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur.<sup>187</sup>

#### 1.1.4.2.2. İl İdare Şube Başkanları (İl Müdürleri)

Bakanlık hizmetlerini il düzeyinde yürütmekle görevli il birimlerinin başında bulunan ve bakanlığın ildeki en yüksek memuruna “il idare şube müdürü” ya da “il müdürü” adı verilmektedir.<sup>188</sup> Yani İl Milli Eğitim Müdürlüğü, İl Sağlık Müdürlüğü, İl Çevre Müdürlüğü gibi bakanlıkların illerde bulunan teşkilatlarının başındaki yöneticiye “İl Şube Başkanı” ya da “İl Müdürü” denir. Defterdar, Milli Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Bayındırlık ve İskân Müdürü, İl Tarım ve Köy İşleri Müdürü, İl Çevre Müdürü, İl Emniyet Müdürü gibi.<sup>189</sup> Bunların sayısı ve adı, bakanlıkların sayısı ve adı ile yakından ilgilidir.

5442 sayılı kanunun 4. maddesi hükmünce Bakanlıkların illerdeki teşkilatlarının her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır.

Merkeziyet prensibinin sonucu olarak her bakanlığın il, ilçe ve bucakta, o bakanlığa ait işleri yapacak, hizmetler için alınacak kararları hazırlayacak ve bunların uygulamasında idarenin başındakilere yani hükümetin o bölgedeki temsilcisi ve yürütme organı olan vali ve kaymakamlara yardım edecek teşkilatı ve özel memurları bulunmaktadır. Her bakanlığa ait teşkilat bir şube ve bakanlığın idari amirinden sonra gelen en yüksek memuru da o şubenin başkanı sayılır.<sup>190</sup>

#### 1.1.4.2.3. İl İdare Şube Başkanlarının Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Bakanlıkların ildeki en yüksek memurları olan İl idare şube başkanları, genel yönetimin il düzeyindeki kuruluşlarının başında bulunan ve valinin yönetimi altında çalıştıkları gibi ona karşı sorumlu<sup>191</sup> olan yüksek görevlilerdir. İlgili bakanlık veya genel müdürlükçe atanan İl idare şube başkanları, Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz

<sup>187</sup> AKYILMAZ, s.141

<sup>188</sup> ACAR, s.108

<sup>189</sup> GÖZLER, s.68

<sup>190</sup> ONAR, s.599

<sup>191</sup> Kanunun 23. maddesine göre il idare şube başkanları vali tarafından re'sen verilen emirlerin kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarına uygun olmadığı içtihadında bulunursa keyfiyeti valiye yazarlar. Vali, emrin mevzuata uygun olduğunda ısrar ederse yazılı olarak emir vererek işi ilgili mercie yazar. Cevap gelinceye kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır.

genel müdürlüklerin teşkilat kanunlarındaki hükümlere göre tayin edilirler (5442 s.K., m.7).

Anlaşıldığı üzere valinin emri altında görev yapan şube başkanları, kendi görev alanlarına giren işlerin yürütülmesinden ve görevlerin düzenli olarak yerine getirilmesinden doğrudan valiye karşı sorumludurlar.

İl idare şube başkanlarının her biri kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği ödev ve görevler ile valinin emirlerini yürütmek, aldıkları işler üzerinde gereken incelemeleri yapmak bilgi ve düşüncelerini zamanında bildirmek ve valinin istediği her türlü bilgiyi vermekle ödevlidirler (5442 s.K., m.21).

İl idare şube başkanları arasındaki işbirliği ve eşgüdümü vali sağlamaktadır.<sup>192</sup> Bu nedenle valinin yönetimi altında sorunlara çözüm ararlar, görevlerini yürütürken karşılaştıkları sorunlardan valiye haberdar ederler.<sup>193</sup>

İl idare şube başkanları, hiyerarşi bakımından valinin emri altında oldukları için kendi bakanlıklarıyla, vali aracılığı ile ilişki kurarlar.<sup>194</sup> Yani doğrudan doğruya işlem yapma yetkileri yoktur. Gerekli kararları hazırlar ve valiye sunarlar, valinin onayıyla, hazırladıkları kararlar uygulanır.<sup>195</sup>

Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı (m.45) “Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların üst düzey yöneticileri, valiler, kaymakamlar ve belediye başkanları, sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Yetki devri uygun araçlarla ilgililere duyurulur” hükmüne yer vermektedir. Veto edilen 5227 sayılı Kanun da aynı hükme yine 45. maddesinde yer vermiştir.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan İl şube başkanlıkları, yürütmeye ilişkin karar alma yetkisine de sahip değildirler.<sup>196</sup> Bununla birlikte valiler, 45. madde hükmünden de anlaşıldığı gibi belli konularda sınırlı bir biçimde şube başkanlarına imza yetkisi verebilmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 24. maddesi uyarınca vali, yılda dört defadan az olmamak üzere gerekli gördüğü durumlarda, kamu yönetiminde birliği sağlamak ve hizmetlerin verimli bir şekilde yürütülmesini gerçekleştirmek için il

<sup>192</sup> GÜRLESEL ve diğerleri, s.50

<sup>193</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.102

<sup>194</sup> ONAR, s.599

<sup>195</sup> GÖZLER, s.68

<sup>196</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, s.142

idare şube başkanlarını toplar. Bu toplantılarda<sup>197</sup> alınan kararların yürütülmesi bütün il müdürleri için zorunludur. Ayrıca vali, 9. maddenin F fıkrası hükmünce, ilde teşkilatı veya görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması zorunludur.<sup>198</sup>

### **1.1.4.3. İl İdare Kurulu**

#### **1.1.4.3.1. İl İdare Kurulu'nun Yapısı**

İl idare kurulu, valinin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım il müdürlerinden oluşur (5442 s.K., m.57). Aynı kanunun 59. maddesine göre İl idare kuruluna dahil olmayan idare şube başkanları, kendi şubelerine ait idari ve danışma işlerinin görüşülmesinde üye olarak çağırılırlar, gerekli açıklamayı yaparak oylamaya katılırlar.

Her ilde mevcut bulunan il idare kurulu bir merkezden yönetim organıdır. Gereğinde vali yardımcısı başkanlığında toplanır.<sup>199</sup> Kanunun 57. maddesi, valinin, idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali yardımcısını görevlendirebileceğini belirtmiştir.

#### **1.1.4.3.2. İl İdare Kurulu'nun Görevleri**

5442 sayılı Kanunun 60. maddesinde yer verildiği üzere, İl idare kurulları, idari ve danışma nitelikli kararlar almaktadır. Memurların yargılanmasına ilişkin kararlar yargısal nitelikte kabul edilmiş ise de 1982 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra idare kurullarının yargısal kararları kalmamıştır.<sup>200</sup> Nitekim Anayasanın 129. maddesinin son bendi “Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirtilen istisnalar dışında kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır” hükmüne yer vermiştir.

<sup>197</sup> Kanunun 24. maddesinde belirtildiği gibi bu toplantılarda üretimin artırılması, çiftçinin kalkındırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması, genel refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli tedbirler planlanır.

<sup>198</sup> Bu toplantılara kaymakamlar, belediye, ticaret ve ziraat odası başkanlarıyla diğer memur ve ilgililer çağırılabilir (5442 s.K., m.24).

<sup>199</sup> EROĞLU, s.157

<sup>200</sup> PAZARCI, Şevki, “İl ve İlçe İdare Kurulları Karar Çeşitleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl.64, S.396, Eylül, 1992,s.2



İdare kurulları, il idaresinde valiye, danışılan hususlarda görüş vererek yardımcı olan bir kurul olduğundan merkezde en büyük ihtisas kurulu olan Danıştay'a benzetilmektedir. Bu kurullar, bulundukları bölgelerde Danıştay'ın devlet idare teşkilatı içinde yaptığı görevlere benzer görevleri yerine getirirler.<sup>201</sup> Bugünkü yapısıyla daha çok yönetim ve danışma işlevi üstlenmiş olan il idare kurulu, yönetsel işlerde valiye yardımcı olduğu gibi il ve ilçe yönetimiyle yerel yönetimlere ilişkin konularda görüş ve kararına başvurulanan bir organdır.<sup>202</sup>

5442 sayılı Kanuna göre İl idare kurullarının birinci ve ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Danıştay Kanununa göre Danıştay'da ilgililer tarafından itiraz olunabilir. (m.65)

Bu kurulun danışma ve idari görevleri vardır:

- Danışma Görevleri:

İl idare kurulunun asıl görevi valiye yardımcı olmak ve ona danışmanlık yapmaktır. Kurulun bu görevi "danışma" niteliktedir. Kurul, vali tarafından havale edilen işleri inceleyerek görüş bildirir.<sup>203</sup>

İdari Görevleri: İl idare kurulunun idari nitelikte görevleri de vardır. 5442 sayılı Kanunun 60. maddesi, "idare kurullarının idari yetkileri kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen görevlerdir" hükmüne yer vermektedir. Bu görevler;

İlçe kurulması, kaldırılması için görüş belirtmek (5442 s.K., m.2)

17.7.1927 tarih ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu m. 40 – (Değişik: 20/11/1935 - 2850/1 md.), hastalık veya geçici çürük sayılma durumunda doktorlar tarafından verilen rapor üzerine askerlik görevini ertesi seneye bırakma işi son yoklama zamanında askerlik meclislerince, diğer zamanlarda ise idare kurulları tarafından yapılacağını düzenlemiştir.<sup>204</sup>

Ayrıca 4.11.1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa göre devlet yararına kamulaştırmalarda (m.5/5), bir il sınırları içindeki birden çok ilçeye bağlı köyler ve belediyeler yararına kamulaştırmalarda (m.5/9) il idare kurulu, kamu yararı kararını verecek olan mercidir. Yine aynı kanunun 6. maddesine göre köy ihtiyar kurulları ve belediye encümeni kararları il merkezlerinde valinin onayına tabi iken

<sup>201</sup> ONAR, s.599

<sup>202</sup> TODAİE, s.491

<sup>203</sup> GÖZLER, s.68; EROĞLU, ss.157,158

<sup>204</sup> 17.7.1927 tarih ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.3.1111> E.T: 05.05.2006

(m.6/a), ilçe idare kurulları, il encümenleri ve il idare kurulları kararları, valinin (m.6/b) onayı ile tamamlanır.<sup>205</sup>

442 sayılı Köy Kanunu 3. maddesinde, kanun hükmünün başladığı andan itibaren her köyün sınırının ihtiyar meclisi tarafından yazılarak ihtiyar meclisince mühürlenmesini ve ilçe idare başkanlığına gönderilmesini öngörmüştür. Daha sonra il'e gönderilen ve il idare meclisince incelenen ve onaylanan sınır kâğıdının onaylı bir örneği tekrar köy ihtiyar meclisine verilmek üzere ilçe müdürüne yollanmakta asıl sınır kâğıdı da onaylı olarak tapu idaresine verilmektedir. İki köy arasında uzlaşamayan sınırlar için idare meclisleri soruşturma ve inceleme yaparak sınırı çizip her iki köye de tasdikli birer örneğini göndermektedir ve bu kesindir. Yine kanunun 5. maddesi hükmünce iki köy arasında sınırların çizilmesi konusunda anlaşma sağlanamazsa Hükümetin emriyle iki köyün ihtiyar heyeti toplanarak kendi aralarında uzlaşmaya çalışır. Uzlaşamama durumunda idare başkanlığı inceleme ve soruşturma yaparak altı ay içinde doğrudan doğruya sınırı çizer, bu sınır kesinleşir ve beş sene süreyle değiştirilemez.

## 1.2. İLÇE İDARELERİ

### 1.2.1. İlçe İdarelerinin Niteliği ve İlçelerin Kurulması

Merkezi idare bölümlerinden ikincisi ilçedir. Eski bir geleneği olan ilçe yönetimi, kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, toplumsal, ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşımaktadır.<sup>206</sup> Bir tüzel kişiliği olmayan ilçe, merkezi yönetimin yetki genişliği esasına göre çalışan il'den sonraki<sup>207</sup> ve merkezden yönetimin illerin coğrafi olarak bölünmesi suretiyle oluşturulan idare birimidir. Hukuki dayanağı, 3046 ve 5442 sayılı kanunlardır.<sup>208</sup> Mülki idare sistemi içinde başlangıçtan beri temel hizmet birimi olarak varlığını koruyan ilçe, alan ve nüfus büyüklüğü olarak halka en yakın merkezi yönetim birimidir ve 1960'lı yıllarda

<sup>205</sup> 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu  
<http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat.asp?> E.T: 07.05.2004

<sup>206</sup> GÖZÜBÜYÜK, TAN, s.192

<sup>207</sup> **Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, TODAİE Yayınları, No.247, Ankara, 1992, s.72

<sup>208</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, s.142

başlayan planlı kalkınma döneminde de toplum kalkınması çalışmalarında temel birim olma özelliği göstermiştir.<sup>209</sup>

Merkezi hükümet tarafından yürütülen teknik hizmetlerin birçoğundan faydalanan bir kuruluş olan <sup>210</sup> ilçe, il örgütüne paralel bir yapılanma göstermekte, onun örgütlenme tarzını yansıtmaktadır.<sup>211</sup> İlçe, il genel yönetiminin bir alt kademesini oluşturmuş, il düzeyinde örgütlenen merkezi yönetim kuruluşlarının çoğu da ilçe ölçeğinde teşkilatlanmışlardır.<sup>212</sup>

İlçelerdeki örgütsel yapı; kaymakam başkanlığında, ilgili kamu hizmetinden sorumlu merkezi ve yerel yönetimin birim başkanları, ilgili kamu hizmetini yerine getiren görevlilerin örgütlerinin ilçedeki sorumluları (yöneticileri) ve ilgili kamu hizmetinden yararlanan vatandaşların üye oldukları örgütün ilçe sorumlularından oluşmaktadır.<sup>213</sup>

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde 2/A’da ilçelerin kurulması, kaldırılması, adlarının, bağlılıklarının, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesini düzenlenmektedir. Buna göre ilçe kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, adının değiştirilmesi, ilçenin başka bir il’e bağlanması kanun ile gerçekleşmektedir. Ayrıca ilçe ile ilgili bu tür değişikliklerde ilgili illerin idare kurulları ile genel meclislerinin onayları alınmaktadır.<sup>214</sup>

Ülkemizde ilçe yönetimi içinde özellik gösteren yönetsel bir birim merkez ilçedir. Her ilde birden fazla ilçe bulunur ve il merkezi ile başka ilçeye bağlı olmayan bucak ve köylerin oluşturduğu alana (yönetim birimine) “merkez ilçe” adı verilmektedir.<sup>215</sup> Merkez ilçe doğrudan doğruya il valisinin yönetimi altındadır. Büyükşehir belediyesi kurulan il merkezlerinde, merkez ilçeler kaldırılmaktadır.<sup>216</sup> Bu il merkezlerinde merkez ilçe yerine çeşitli adlar taşıyan ve başında

<sup>209</sup> EMRE, Cahit, “Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış”, **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, MİAR Grubu, Türk İdari Araştırmaları Vakfı, Yayın No:1, Nisan, Ankara, 2002 s.293

<sup>210</sup> EROĞLU, s.158

<sup>211</sup> ÖRNEK, s.109

<sup>212</sup> ERYILMAZ, s.105

<sup>213</sup> ÖZTEKİN, s.138

<sup>214</sup> GÖRELİ, s.391

<sup>215</sup> TODAİE, T.C. Devlet... , s.492

<sup>216</sup> Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu Ankara, İstanbul, İzmir, Konya, Adana vb. il merkezlerinde bulunan birden fazla ilçenin başında kaymakam görev yapmaktadır. (GÖZLER, 2002: 69)

kaymakamların görev yaptığı birden fazla ilçe bulunmaktadır. Bu ilçeler de diğer ilçeler gibi örgütlenmektedir.<sup>217</sup>

Bütün ilçelerde bir kaymakam bulunmasına rağmen, büyükşehir statüsü uygulananlar dışındaki illerin merkez ilçelerinde ayrı bir kaymakamlık örgütlenmesi söz konusu değildir. Merkez ilçelerdeki kamu hizmetleri, il müdürlükleri tarafından yürütülmekte, kaymakamın yapması gereken görevler de valiler ve vali adına yardımcılar tarafından yapılmaktadır.<sup>218</sup>

### **1.2.2. İlçe İdarelerinin Organları**

İlçe idaresi, kaymakam, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulundan oluşmaktadır.

#### **1.2.2.1. Kaymakam**

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre ilçe idaresinin başı ve mercii kaymakamdır (m.27).

##### **1.2.2.1.1. Kaymakamın Atanması ve Kişisel Statüsü**

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda "İlçe Memurlarının Tayin Usulü" başlığı altında yer alan 29. maddeye göre Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeninin seçimi ve Bakanın uygun bulması (tasvibi) üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanırlar. Buna göre; İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeni tarafından belirlenmek, İçişleri bakanı tarafından onaylanmak, kaleme alınan kararnamenin İçişleri bakanından sonra başbakan tarafından imzalanması, Cumhurbaşkanlığına sunulması ve son olarak da Cumhurbaşkanı tarafından tasdik edilmesi, söz konusu maddenin gereği olan formaliteleri oluşturmaktadır.<sup>219</sup>

Kaymakam olmanın birtakım öğrenim şartları vardır.<sup>220</sup> 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununun valilerin atanması için öngördüğü öğrenim şartları kaymakamlar için de geçerlidir. Dolayısıyla kaymakamlar için de (B- Değişik: 12/7/1991 - KHK - 435/1 md.; Değiştirilerek kabul : 26/2/1992 - 3778/1 md. gereği) üniversitelerin Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat, İşletme, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen

<sup>217</sup> ERYILMAZ, s.106

<sup>218</sup> **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, ss.157,158

<sup>219</sup> GÖRELİ, s.392

yurtdışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak şartı aranmaktadır. m.3/A ise (Değişik: 20/4/1983-2819/1 md.), kaymakamlık stajının İçişleri Bakanlığınca belirlenecek esaslara göre yapılmasını, iki yıllık staj sonunda kaymakam olmaya hak kazananların Bakanlık tarafından kaymakamlık kursuna çağrılmasını, kursu başarı ile bitirenlerin 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 36 ncı maddesinin (A) fıkrasının 11 numaralı bendi hükümleri dikkate alınarak kaymakamlığa atanmasını hükme bağlamıştır.<sup>221</sup>

1700 sayılı Kanun 1. maddesinde kaymakamların da valiler gibi gerekli ve zorunlu durumlarda kendi derece maaşları ile genel müdürlüklerde ve şube müdürlüklerinde görevlendirilebileceklerini ifade etmiştir.

Valiliğin tersine kaymakamlık, bir “istisnai memurluk” değil, bir “meslek memurluğu”dur. Dolayısıyla kaymakam, güvenceli bir devlet memurudur.<sup>222</sup>

#### 1.2.2.1.2. Kaymakamın Görev ve Yetkileri

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre “Kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden sorumludur (m.27). Kaymakam, ilçede devletin değil hükümetin temsilcisidir. Yani kanunda açıkça yetki almadıkça, kural olarak, devlet tüzel kişiliğini temsil etme yetkisi ve devlet tüzel kişiliği adına işlem tesis etme yetkisi yoktur.<sup>223</sup>

Kaymakamın görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda ‘Kaymakamların hukuki durumları görev ve yetkileri’ başlığı altında (m.31–40) ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olup bu maddeler de birçok bentten oluşmaktadır.

Kanunda kaymakamın, kanun, tüzük, yönetmelik, hükümet kararlarının yayın ve ilanını, uygulanmasını sağladığı ve bunların verdiği yetkileri kullanarak ödevleri yerine getirdiği, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevli olduğu belirtilmiştir (m.31/A).

Kaymakam, görevlerini valinin gözetim ve denetimi altında yapar.<sup>224</sup> Dolayısıyla kaymakam hiyerarşik olarak valiye bağlı olan bir memurdur. Kanun

<sup>220</sup> GÖZLER, s.69

<sup>221</sup> 9.6.1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.3.1700> E.T: 05.05.2006

<sup>222</sup> GÖZLER, s.69

<sup>223</sup> GÜNDAY, s.400

<sup>224</sup> YILDIRIM, s.121

(31/B) valilerin, ilçeye ait bütün işleri doğrudan kaymakama yazacaklarını, kaymakamların da ilçenin işleri hakkında bağlı bulundukları valiye bilgi vereceklerini, ancak olağanüstü durumlarda kaymakamın İçişleri ve diğer Bakanlıklarla temasta bulunacaklarını ve bunu da valiye bildireceklerini düzenlemiştir.

5442 sayılı Kanun, 35. maddesinde ilçe çevresindeki belediyelerin başkanlarıyla köy muhtarlarının üst makamlara kendi idarelerinin iş ve ihtiyaçları ile ilgili yazışmalarını kaymakamlık aracılığı ile yapacaklarını düzenlerken 5393 sayılı Belediye Kanunu 78. maddesinde belediyenin, kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışabileceğini hükme bağlamıştır.

- Kaymakamın görev ve yetkilerini şu başlıklar altında toplayabiliriz:

#### **a. Kaymakamın Hiyerarşik Yetkileri**

5442 Kanunun, 3. Bölümünde, İlçe İdaresi ve Teşkilatı başlığı altında yer alan Kaymakamların Hukuki Durumları, Görev ve Yetkilerini düzenleyen 31/C. maddesi kanun, tüzük, yönetmelik, hükümet kararları ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirlerin ilçe idare şube başkanlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ edilmesini düzenlemektedir. Ayrıca Kanununda (m.39) belirtildiği üzere kaymakam, ilçede kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasından doğan şikâyetleri dinler, gerekli tedbirleri alarak emirleri verir.

Hükümet temsilcisi olarak ilçenin genel idaresinden sorumlu olan kaymakam bu sorumluluğun karşılığında adli ve askeri makamlar hariç<sup>225</sup> ilçede bulunan merkezi idareye ait bütün kuruluşların, bütün bakanlık teşkilatlarının hiyerarşik amiridir. Kanun, Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar bulunan teşkilatların (adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altında olduğunu açıkça hükme bağlamaktadır (m.27). Kanunun 34. maddesinde belirtildiği üzere kaymakam ilçe idare şube başkanlarının birinci, diğer memurların ikinci derecede sicil amiridir.

---

<sup>225</sup> Valinin Görev ve Yetkileri konusunda ele aldığımız gibi kaymakamların da adli ve askeri makamlar üzerinde (aynı ilçe sınırları içerisinde bulunmalarına rağmen) hiyerarşik yetkileri söz konusu değildir.

### **b. Kaymakamın Denetim Görevleri**

Kaymakam, İl İdaresi Kanununun m.31/Ç gereği kanunun 4. maddesinin son fıkrasında belirtilen daire ve müesseseler bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleri ile bunlara bağlı tüm müesseseleri denetlemekte, teftiş etmektedir. Ayrıca yine aynı maddenin D fıkrasında belirtildiği üzere kaymakam bu denetleme sırasında iş başında kalmalarında sakınca gördüğü ilçe idare şube başkanlarını valinin oluruyla alarak diğer memur ve müstahdemleri re'sen sorumluluğu altında işten el çektirebilir.

Görüldüğü üzere kaymakam, gerekli gördüğü durumlarda kanunda bahsi geçen kurumlarda görev yapan memur ve hizmetlilere açığa alma, soruşturma açma yetkilerine sahiptir.

Nitekim 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun 3. maddesi a bendinde ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında soruşturma yetkisini kaymakama vermiştir.

Kaymakam İl İdaresi Kanunu hükmünce ilçenin her yönden genel idare ve gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur (m.31/E), ilçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetim altında tutar (m.31/H).

1700 sayılı Kanun da 24. maddesinde vali için öngördüğü sorumluluğu kaymakam için geçerli kabul etmiş, ilçede kaymakamın emir ve gözetimi altında bulunan kurumlarda meydana gelecek suiistimal ve kanunsuz davranışlardan kaymakamı sorumlu tutmuştur.

Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan idari kuruluşları denetleyerek bunlar arasında işbirliğini sağlar ve genel olarak da İl İdaresi Kanunu ile valiye verilen görev ve yetkiler ilçe sınırları içinde kaymakama verilmiştir.

### **c. Kaymakamın Kolluk Görevleri**

5442 sayılı Kanunun 32. maddesi kaymakamın kolluk yetkilerini düzenlemektedir. “Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatlarının amiridir” (32/A).

Kaymakam “suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır” (m.32/B),<sup>226</sup> Kaymakam suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanması için emriler verir. Bu teşkilat amir ve memurları da emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir (m.32/B). Yine “ilçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindendir.”

Bu hususta alınan ve ilan edilen karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66. madde<sup>227</sup> hükmü uygulanır (m.32/Ç).

Kaymakam, valinin onayıyla ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici veya sürekli olarak yerlerini değiştirebilir (m.32/D). Ayrıca söz konusu kanunun 34. maddesine göre kaymakam genel ve özel kolluk amirlerinin de birinci derecede sicil amiridir.

#### **d. Kaymakamın Vesayet Yetkileri**

Kaymakam, ilçedeki yerinden yönetim kuruluşları üzerinde istisnaen vesayet yetkisine sahip olabilir. Ancak bu yetkinin açıkça ve kanunla öngörülmüş olması gerekir. Örneğin, 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu’nun 40. maddesine göre “köy muhtarının köylü faidesine olmayan kararlarını kaymakam bozabilir”. Bu yetki kaymakama verilmiş bir vesayet yetkisi niteliğindedir.<sup>228</sup>

#### **e. Kaymakamın Askeri Kuruluşlarla Olan İlişkileri**

Kaymakam, İl İdaresi Kanununun 4. maddesinin son fıkrası uyarınca askeri kuruluşları denetleme yetkisine sahip değildir. Kaymakam, halkın askerlik muameleleri hakkındaki müracaat ve şikâyetlerini kabul eder, askerlik şubelerine ve

<sup>226</sup> Kaymakam suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının uygulanması için emriler verir. Bu teşkilat amir ve memurları da emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir (m.32/B).

<sup>227</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu “Çeşitli Hükümler” başlığı altında düzenlenen 66. madde uyarınca ilçenin en büyük mülki amiri sıfatıyla kaymakam tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden ittihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden, müşkülât gösteren veya riayet etmeyenler hakkında hareketi ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde Türk Ceza Kanununun 526. maddesinin uygulanacağını hükme bağlanmıştır.

<sup>228</sup> GÖZLER, s.70



dairelerine yazar, cevabı kâfi görmedikleri takdirde keyfiyeti valiye bildirir (m.31/K).

Görüldüğü gibi kaymakamın askeri kuruluşlarla olan ilişkileri ilde valinin askeri makamlarla olan ilişkilerine benzemektedir. Vali, hiyerarşi gereği askerlik daire ve şubelerinden aldığı cevabı yeterli bulmadığında durumu Milli Savunma Bakanlığı'na, kaymakam ise valiye bildirmektedir. Fakat gerek valinin gerekse kaymakamın askeri makamlar üzerinde hiyerarşi veya idari vesayet denetimi söz konusu değildir. Aynı il ya da ilçe sınırları içinde görev yapmaktan dolayı bu makamlarla ilişkileri kanunlarla düzenlenmiştir.

#### **f. Kaymakamın Adli Makamlar İle İlişkileri**

Adalet işlerinin yürütülmesi de askeri kuruluşlarda olduğu gibi (İl İdaresi Kanununun 4. maddesinin son fıkrasında da belirtildiği üzere) ilçe yönetiminin dışında tutulmuştur.

İl İdaresi Kanununa göre;

Kaymakam, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı zaman gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak sorabilir. Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklar. Kaymakam, alacağı cevaba göre işi valiye yazar (m.33/A).

Kaymakam, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısı ile birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur (m.33/B).

Kaymakam, ilçenin düzen ve güvenliğiyle ilgili işlerde kamu davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları, gereken bilgileri vermekle ödevlidirler (m.33/C).

Görüldüğü üzere il sınırları içinde valinin adli makamlarla olan ilişkileri ilçe sınırları içinde kaymakam için söz konusudur. Adli makamlar üzerinde hiyerarşi veya idari vesayet yetkisi söz konusu değildir.

### **g. Olağanüstü Durumlarda Kaymakama Tanınan Yetkiler**

Kaymakamın diğer görev ve yetkileri gibi olağanüstü durumlardaki yetkileri de yine kanunla düzenlenmiştir. 5442 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde kaymakama tanınan yetkiler valinin yetkilerine paralel bir durum arz etmektedir.

Kanunun 32. madde E fıkrası (Değişik:19/2/1980 – 2261/3.md). Kaymakam, ilçe çevresinde çıkabilecek olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak bulunmayacağı kanısına varır veya ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa hemen valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri (Kara, Deniz ve Hava) komutanlara da haber verir; yardıma gelen askeri kuvvet bu kanunun 11/D maddesi<sup>229</sup> uyarınca kendisine verilecek görevi yerine getirir (m.32/E).

Olağanüstü durumlarda kaymakam, bakanlıkla doğrudan doğruya yazışabilir ve durumdan derhal valiyi de haberdar eder.<sup>230</sup>

### **h. Görev ve Yetkileri Bakımından Kaymakam ile Vali Arasındaki Farklar**

Kaymakamın görev ve yetkileri ile valinin görev ve yetkileri büyük ölçüde birbirine benzemektedir. Valinin il düzeyinde sahip olduğu yetkilere, kaymakam, ilçe düzeyinde sahiptir. Bununla birlikte, kaymakamın görev ve yetkileri ile valinin görev ve yetkileri arasında farklar bulunmaktadır.<sup>231</sup> Kaymakamın görev ve yetkileri büyük ölçüde valinin hiyerarşik emir ve denetimi altında gerçekleşmekte ve bu sınırlar içerisinde valinin görev ve yetkilerinin aynısı olmaktadır.<sup>232</sup> Çünkü kaymakam, valinin hiyerarşik astıdır, tüm eylem ve işlemleri valinin hiyerarşik denetimi altındadır.<sup>233</sup>

- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu m.9/Ç uyarınca vali; kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri

<sup>229</sup> 31/D maddesine göre vali için düzenlenen askeri kuvvet, ilçede kaymakam için de söz konusudur. Buna göre kaymakamın askeri birliklerden yardım istemesi durumunda; muhtemel olaylar için istenen askeri kuvvet, kaymakamın görüşü alınarak olaylara hızla el koymaya uygun yerde, cereyan eden olaylar için ise olay yerinde hazır bulundurulur. Olayların niteliğine göre istenen askeri kuvvetin çapı ve görevde kalış süresi kaymakam ile koordine edilerek, askeri birliğin komutanı tarafından belirlenir.

<sup>230</sup> YILDIRIM, s.121

<sup>231</sup> GÖZLER, s.70

<sup>232</sup> GİRİTLİ, s.44

<sup>233</sup> GÜLTEKİN, s.163

yerine getirmek için “genel emir” çıkarma yetkisine sahiptir. Kaymakam ise böyle bir düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip değildir.

- Anayasanın 126. maddesinin 2. fıkrasında “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” şeklindeki ifade ile vali yetki genişliğinden yararlanır. İlçe idaresi için yetki genişliği öngörülmediğinden dolayısıyla kaymakam için böyle bir yetki söz konusu değildir.
- Vali hem devletin, hem de hükümetin temsilcisi, kaymakam ise sadece hükümetin temsilcisidir. Yani, vali kural olarak, devlet tüzel kişiliği adına her türlü işlem yapma yetkisine sahip olmasına karşılık; kaymakamın böyle bir genel yetkisi yoktur. Kaymakam, kanunun açıkça yetki verdiği durumlarda devlet tüzel kişiliği adına işlem yapabilir.<sup>234</sup> Vali devletin temsilcisi olarak devlet mallarını idare veya tasarruf edebilir, devlet adına sözleşme yapabilir, mahkemelerde veya başka yerlerde devleti temsil edebilir. Kaymakam ise bu yetkilere ancak valiyi temsil ederek ve ondan alacağı yetkilerle sahip olmaktadır.<sup>235</sup>
- 5442 sayılı Kanun, “valiler, Devlet genel ve özel hukuku hükümlerine ve ikamet, seyahat, konsolosluk, ticaret ve seyrisefain mukavelelerine göre yabancıların hukuki durumlarını ve deniz, kara ve hava ticaretlerini ilgilendiren işlerde konsolosluklarla muhabere ve bunların müracaat ve ziyaretlerini kabul ederler” hükmü ile valiye yabancı ülke konsolosluk ve komşu devletlerin sınır makamları ile ilişki kurma yetkisi verilmiş olup kaymakamın bu tür bir yetkisi yoktur (m.12).
- Ayrıca vali istisnai bir memur olup görevi güvenceli bir memurluk değildir buna karşılık kaymakam bir meslek memuru olup güvenceli bir devlet memurudur. Dolayısıyla kaymakam, devletin temsilcisi olmadığı için siyasal konuma sahip değildir ve tamamen memur statüsündedir.<sup>236</sup>

#### 1.2.2.2. İlçe İdare Şube Başkanları (İlçe Müdürleri)

Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır. (5442 s.K, m.27)

<sup>234</sup> GÖZLER, s.70

<sup>235</sup> GİRİTLİ, s.44

<sup>236</sup> GİRİTLİ, s.44

İlçe milli eğitim müdürlüğü, ilçe emniyet müdürlüğü,<sup>237</sup> ilçe sağlık müdürlüğü, ilçe bayındırlık ve iskân müdürlüğü gibi bakanlıkların ilçelerdeki genel idare teşkilatının başında bulunan memurlara “ilçe idare şube başkanları” veya “ilçe müdürleri” ismi verilmektedir.<sup>238</sup> Genel yönetimin ilçe düzeyindeki kuruluşlarının başı olan ilçe idare şube başkanları, ilgili bakanlık veya genel müdürlüklerce atanmaktadır.<sup>239</sup> 1700 sayılı Kanun da 5. maddesinde maiyet memurlarının doğrudan doğruya bakanlık tarafından tayin edilmelerini öngörmüştür.

İlçe idare şube başkanları veya ilçe müdürleri kendi alanlarındaki işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludurlar.<sup>240</sup> Kanunun 37. maddesi, ilçe idare şube başkanlarının, kendi şubelerini ilgilendiren kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarıyla, kendi birimlerine verilen görevlerin süratli ve düzenli olarak yerine getirilmesinden kaymakama karşı sorumluluklarını düzenlemektedir.

“İlçe idare şube başkanları kaymakam tarafından re’sen verilen emrin kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarına uygun olmadığı içtihadında bulunurlarsa keyfiyeti kaymakama yazarlar. Kaymakam, işin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda keyfiyeti valiye bildirir. Cevap gelinceye kadar kaymakamın emri, sorumluluğu altında uygulanır (5442 s.K., m.38).

İlçe idare şube başkanlarının doğrudan doğruya yazışma yetkileri yoktur, yazışmaları kaymakam aracılığı ile yaparlar.<sup>241</sup>

### 1.2.2.3. İlçe İdare Kurulu

Her ilçede bir ilçe idare kurulu bulunmaktadır.<sup>242</sup> 5442 sayılı Kanunun 58. maddesinde yer aldığı üzere, İlçe idare kurulu; kaymakamın başkanlığı altında, ilçede bulunan yazı işleri müdürü, mal müdürü, sağlık grup başkanı, milli eğitim müdürü, tarım ve köy işleri müdüründen oluşmaktadır.

5442 sayılı kanun gereğince (m.59), İlçe idare kurullarında (il idare kurullarında olduğu gibi) kurula dahil olmayan idare şubelerinin başkanları kendi

<sup>237</sup> GÖZLER, s.71

<sup>238</sup> YILDIRIM, s.121

<sup>239</sup> TODAİE, T.C. Devlet..., s.491

<sup>240</sup> GÜRLESEL ve diğerleri, s.50

<sup>241</sup> GÖZLER, s.71

<sup>242</sup> GÖZÜBÜYÜK, TAN, s.193

idarelerine ait idari ve istişari işlerin görüşülmesinde üye sıfatı ile çağrılarak o iş hakkında gerekli açıklamayı yapar ve oylamaya katılırlar.

Kanunun 60. maddesi idare kurullarının idari kararlar ve danışma kararları aldığından bahsetmektedir. Kurulların idari yetkileri kendilerine kanun ve tüzüklerle verilen görevleri kapsamaktadır.

61. madde, idari ve danışma nitelikli görüşmeler üye tamsayısının yarısından bir fazlası hazır olmadıkça yapılamayacağını, oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın çokluk sayılacağını düzenlemiştir. Kurul üyelerinden teşkilat eksiği veya tayin edilmemek, vekili bulunmamak gibi sebeplerle eksiklik söz konusu olduğunda bunların düzenli üye ve belli kurul yeter sayısının hesaba katılmayacağı da yine aynı maddede yer almaktadır.

65. madde ise ilçe idare kurulları aleyhine il idare kurullarına ilgili tarafından Danıştay kanununa göre itiraz olunabileceğini düzenlemektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### İL ÖZEL İDARELERİ

Merkezi idarenin taşra örgütü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir.<sup>243</sup> 1913 tarihli kanunda değişiklik ve düzenlemeler öngören 3360 sayılı kanun, il özel idaresini; taşınır ve taşınmaz malları olan, belli ve sınırlı bir alan içinde belirlenmiş görevleri yapmakla yükümlü bir kamu tüzel kişisi olarak tanımlamıştır.

İl özel idareleri, başında yürütme görevini yerine getiren valinin bulunduğu, organları seçimle iş başına gelen, ülke genelinde sayısı il sayısı kadar olan bir yerinden yönetim kuruluşudur.

Yerinden yönetim kavramı, bağımsız kişiliğe, kendisine ait organlara ve personele sahip olmayı gerektirmektedir. Yerel yönetim olarak il, aynı coğrafi alanda yer almakla birlikte merkezi idareden tamamen ayrıdır yani il özel idaresi olarak devlet tüzelkişiliği dışında ayrı bir tüzelkişiliğe (idarei hususiyei vilayet) sahiptir. Ancak il özel idareleri ülke yönetiminden bağımsız değil, bu yönetim bütünü içinde görev yapan özerk demokratik kurumlardır.<sup>244</sup>

#### 2.1. İl Özel İdarelerinin Tarihçesi

Osmanlı toplum yapısının temelini oluşturan tımar ya da dirlik sistemi sadece askeri örgütlenmenin değil, yönetim örgütlenmesinin de temelini oluşturmuş, bu iki işlev aynı elde toplanmıştır. Yasama, yürütme, yargı yetkileri doğrudan ya da dolaylı olarak tek elde toplanmıştır. Diğer yandan merkezi nitelik taşıyan Osmanlı yönetim örgütlenmesi, Türk-İslam toplumlarının mirasçısı olarak başlangıcından beri dini niteliğe sahip olmuştur. Dolayısıyla yönetim sisteminde gelenek ve törelere uygunluk yanında genelde İslam hukuk ilkelerine uygunluk aranmıştır.<sup>245</sup>

<sup>243</sup> GÜNDAY, s.406

<sup>244</sup> ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR, Tekin, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Seçkin Yayınevi, 2.Baskı, Ekim, Ankara, 2002, s.141; <http://www.yerelnet.org.tr/genel-yapi/ilozelidaresi.php> E.T: 15.11.2005; IULA-EMME, **Yönetimler Arası İlişkiler, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi**, T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s.21; IULA-EMME, **Yönetimler Arası İlişkiler, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi**, T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s.21; TODAİE, T.C.Devlet... , s.497; IULA-EMME, **Yönetimler Arası İlişkiler...** , s.21

<sup>245</sup> SENCER, ss.44,46

16. yüzyıldan Tanzimata kadar geçen dönemde tüm alanlarda olduğu gibi yönetim örgütü de işlevini yitirmiştir. III. Selim döneminde Nizamı Cedid reformları, iç ve dış düşmanlara karşı korunma ve merkezi yönetimi güçlendirme amacı ile yapılmış, yine aynı isimle batı düzenlemelerine göre eğitilmiş yeni bir askeri örgüt oluşturulmuş ancak bu düzenleme tepki ile karşılanmıştır.<sup>246</sup> Oysa “yeniçerilileri kaldırmak, ulemanın nüfuzunu kırmak, Osmanlı devletini Avrupa’nın ilim, sanat, ticaret, ziraat, medeniyette yaptığı ilerlemelere ortak yapmak için giriştiği yenilik hareketlerinin bütünü”<sup>247</sup> olan Nizamı Cedid, geniş kapsamlı düzenlemeleri öngörmüştür.

Bu dönemi izleyen II. Mahmut döneminde ise Batı modelinin etkisini açıkça taşıyan reformlar, merkezi otoriteyi arttırmaya yönelmiştir. Ancak Batı düşüncesini benimseyen bir ekip oluşturulamamıştır.<sup>248</sup>

Görüldüğü gibi reformların çeşitli sebeplerle uygulamaya geçirilemediği Osmanlı imparatorluğu’nda idari sistem Tanzimat’tan önce yerel yönetimlere yer vermemiş, yalnızca eyalet yönetimlerinde yetki genişliğini öngörmüştür.<sup>249</sup> Batılı anlamda yerel yönetim-demokrasi ilişkisi tamamıyla kendini yönetmek, kendi gereksinimlerini karşılamak amacıyla örgütlenme ilkesine dayanırken Osmanlılar yerel yönetim geleneğine sahip olmamışlardır.<sup>250</sup> Diğer Ortadoğu imparatorlukları gibi idarenin yerine getirmesi gereken bazı hizmetler Tanzimat’a kadar mahalli gruplara, dini cemaatlere, vakıflara bırakılmıştır.<sup>251</sup> Vakıflar, cami, medrese, hastane, han, hamam, aşevi, köprü, çeşme, eğitim, sağlık, sosyal hizmetleri karşılarken loncalar ise çarşı ve pazarların düzenlenmesi, temizliği, üretilen ürün ve hizmetlerin kalitesi gibi görevlerden sorumlu olmuştur.<sup>252</sup> Bilgiç, Türk-İslam ve Anadolu medeniyetlerine dayanan bu kurumların dar kapsamlı olarak sağlık, kültür ve sosyal

<sup>246</sup> ZÜRCHER, 60; SENCER, 65,70

<sup>247</sup> KARAL, Enver, Ziya, **Osmanlı Tarihi**, Cilt 5, Baskı 7, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1995, s.61

<sup>248</sup> SENCER, 66; KARAL, 143,144

<sup>249</sup> ES, s.84

<sup>250</sup> ÇUKURÇAYIR, Akif, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000, ss.179,183

<sup>251</sup> ORTAYLI, İlber, “Devraldığımız Miras”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği- Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, Davut Dursun, Hamza Al (Ed), İlke Yayıncılık, Yayın No:24, İstanbul, 1998, s.146

<sup>252</sup> GÜRDOĞAN, Nazif, “Türkiye’de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış”, **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2**, İlke Yayınları 20/2, İstanbul, 1996, s.124

hizmetleri yürüttüklerini<sup>253</sup> öne sürse de söz konusu kurumlar var oldukları dönem boyunca etkin işlev üstlenmişlerdir.

Vakıf ve lonca örgütleri Cumhuriyet döneminde şehir yönetimindeki değişikliklere uyum sağlayamadıklarından fonksiyonlarını büyük ölçüde kaybetmişlerdir.<sup>254</sup>

Eyaletlere bölünmüş idari yapı Tanzimat ile birlikte merkeziyetçi sisteme doğru eğilim göstermiş,<sup>255</sup> yüzyıllarca tımar sistemine, yerel sivil anlayışa ve eyalet temeline dayalı ‘Beylerbeyliği’ denilen adem-i merkeziyetçi yapıdan vilayeti temel alan merkeziyetçi Fransız sistemine geçilmiştir.<sup>256</sup> Bu dönemde yerel hizmetler daha çok kişisel ilişkilere dayalı meslek örgütlenmeleri yoluyla gerçekleşirken yöneticilerin artan ihtiyaçları karşılamak için yerel nüfuz sahiplerine ihtiyaç duymaları da yerel yönetimlerin ortaya çıkma nedenlerinden biridir. Bu bağlamda yerel yönetimler liberal bir gelişmenin değil merkeziyetçi bir zorlamanın sonucu olarak ortaya çıkmışlardır.<sup>257</sup>

Yerel yönetim geleneği Türkiye tarihinde gecikmiş bir olgudur ve Tanzimat bürokratlarının yürüttüğü idari reformlar bu olguyu bütün imparatorluğa yaymış, mahalli idarelerin doğuşu için gerekli ortamı hazırlamıştır.<sup>258</sup> Bürokratlar yasalara uygun, düzenli işleyen güçlü bir idari yapı oluşturmak amacıyla halkın desteğini elde etmek istemişlerdir. Merkezi yönetim de mali reform çalışmaları ile yerel yönetim sistemine ilk adımlarını atmıştır.<sup>259</sup> Tanzimat dönemindeki ekonomik gelişmeler, Batı ile sosyal-kültürel etkileşim, azınlıkların korunması yönündeki dış baskılar ve adem-i merkeziyetçi düşünce ülkemizde ilk kez İstanbul’da yabancı uyrukluların ve

<sup>253</sup> BİLGİÇ, Veysel, “Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005, s.201

<sup>254</sup> GÜRDOĞAN, s.125

<sup>255</sup> ES, s.85

<sup>256</sup> PARLAK, Bekir, “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005, s.176

<sup>257</sup> ÇUKURÇAYIR, ss.179,183

<sup>258</sup> ORTAYLI, İlber, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İletişim Yayınları, 9. Baskı, İstanbul, 2001, ss.156,161

<sup>259</sup> ERYILMAZ, Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, Haziran, İstanbul, 1997, s.45



azınlıkların yaşadığı semtlerde yerel yönetim uygulamalarının başlamasına neden olmuştur.<sup>260</sup>

Asıl kanunun ilahi kaynaklı olduğu, yapılacak olanların ancak "nizam", "tanzimat" olabileceği düşüncesi ile Tanzimat, Avrupa'nın üstünlüğünü esas alan bir değişimin yanı sıra eski medeniyete, dini dünya görüşüne bağlılığı da simgelemiştir.<sup>261</sup> Tanzimat sonrası uygulanan koyu merkezîyetçilik merkezi yönetimin işlerini ağırlaştırırken yerel yönetimleri işlerlikten yoksun bırakmıştır. Yerinden yönetim eğilimleri halkın devlet işlerine katılmasını sağlamada yararlı olmuş ancak toplumdaki iç değişmelerin bir ürünü olmaktan çok dış baskı ve etkilerin sonucu olarak belirlemiştir.<sup>262</sup> Böylece Kıta Avrupa'sı ve Fransız modeli esas alınarak kurulan il özel idareleri,<sup>263</sup> Osmanlı İmparatorluğu'nda, Tanzimat'tan sonra ortaya çıkmıştır.<sup>264</sup> Yerel yönetimler alanındaki düzenlemelere neden olan bu çağdaşlaşma çabalarının temelinde ise batıdaki sanayi devrimi ile sıkı ilişki içindeki çağdaşlaşmanın tersine, yenilgi ve sorunların kuşattığı sistemin iç ve dış tehditlere karşı koymada zorlanması ve çıkış arayışları yer almaktadır.<sup>265</sup>

Osmanlı yönetim sisteminde merkezi idareye karşı mahalli otorite merkezlerinin oluşmasına elverişli bir siyasi, idari ve ekonomik yapı yoktur. Bu dönemde merkezi idare, iktidarın paylaşılması gibi bir düşünce taşımadığı hatta bundan endişe duyduğu için mahalli idareleri kendisine yardımcı organlar olarak düşünmüş, fonksiyon ve yetkilerini de buna göre belirlemiş, kendi eliyle kurmuştur.<sup>266</sup> Kuruluş döneminde devlet idaresinin bir bölümü olarak kabul edilen yerel yönetimleri merkezi idareye bağlı olarak tanımlayan yaklaşımlar günümüzde önemini kaybetmiştir.<sup>267</sup>

<sup>260</sup> ÖZKAN, Mehmet, "Yeniden Yapılanma Gereksinimi: Tarihsel Arka Plan ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma", **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.39

<sup>261</sup> ERYILMAZ, Bilal, **Tanzimat ve Yönetimde...**, s.92

<sup>262</sup> SENCER, ss.78,82

<sup>263</sup> PARLAK, "Tarihi Perspektifte ve..." , s.177

<sup>264</sup> ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR, Tekin, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınevi, Ekim, Ankara, 2004, s.155

<sup>265</sup> ÇUKURÇAYIR, s.183

<sup>266</sup> ERYILMAZ, Bilal, "Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme", Bilimsel Araştırma Dizisi 16, İşaret Yayınları, Ocak, 1992, s.243

<sup>267</sup> ÇELİKİYAY, Hakan Sabri, "Yerel Yönetimlerin Özerkliğinin Anayasal Sınırları", **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.347

Batı'daki düzenlemeler doğrultusunda 1849'da meclisler ele alınmış, eyalet meclisleri oluşturulmuştur. Bu meclisler, hükümetin atadığı bir başkan, vali, defterdar, hâkim, müftü, kâtip ve halkın seçtiği dört müslim ve gayrimüslim halkın her grubunu temsil eden birer kişiden oluşmuştur.<sup>268</sup>

İl özel idaresine yönetim tarihimizde ilk kez yer veren ve 8 Ekim 1864 yılında yürürlüğe giren Tuna Vilayet Nizamnamesi 1871'de yürürlükten kaldırılmıştır.<sup>269</sup> Böylece 1864 yılındaki bu tüzük sonra bütün iller için geliştirilmiştir.<sup>270</sup> 1864 Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi, sorunların yerinde çözümü için valilere geniş yetkiler verilerek merkezin işlerinin hafifletilmesini, idari hizmetlerle ceza davalarını çözümleyen meclislerin ayrılmasını, meclislere halkın katılımının sağlanmasını ve seçimlerin sağlıklı yapılmasını öngörmüştür.<sup>271</sup> Böylece Bağdat ve Yemen dışında eyaletlerin tümünde uygulanmış ve ilk kez seçim sistemi ve mahalli idare sistemi bu şekilde imparatorluk yapısına girmiştir.<sup>272</sup> İl özel idaresine ilişkin ilk resmi belge olan bu Nizamname ile vali başkanlığında Müslüman ve gayri müslim halk arasından seçilen kişilerden il genel meclisi kurulmuş, bu meclise ili ilgilendiren bazı bayındırlık, tarım ve iktisadi konuların tartışılması görüş ve düşüncelerini belirtmesi görevi verilmiştir.<sup>273</sup>

İlk bölümde de belirttiğimiz gibi 1864 ve 1870 tarihli Nizamnameler, vilayetlere tüzel kişilik vermemiş dolayısıyla vilayetler ayrı gelir kaynakları, malvarlığı ve bütçeye sahip olmamışlardır. Bu nedenle de birer yerinden yönetim idaresi olarak kabul edilmeleri söz konusu olamamaktadır.<sup>274</sup>

<sup>268</sup> AKYILDIZ, s.78

<sup>269</sup> ORTAYLI, İlber, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, TODAİE Yayınları No.142, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s.43

<sup>270</sup> GÜNAL, s.5

<sup>271</sup> BEHLÜLGİL, s.140

<sup>272</sup> GİRİTLİ, s.45

<sup>273</sup> COŞKUN, Bayram, UZUN, Turgay, "Cumhuriyetin 75. Yılında Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Niteliği ve Sorunları", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl.4, S.23-24, Eylül-Aralık, 1998, s.3710

<sup>274</sup> ÜLKMEN, s.219, Aktaran: IŞIK, s.7

Bu dönemde il özel idarelerine ilişkin ilk resmi belge olan ve 1864 yılında yürürlüğe giren “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi” ile ülke vilayet, il, sancak, kaza ve köylere ayrılmış; vilayetin yönetimi valiye, sancağına mutasarrıfa, kazanınki ise kaymakama verilmiştir. Bu düzenleme ile mülki idarenin her kademesinde idare meclisleri ortaya çıkmıştır ki bu meclislerin üyelerinin bir kısmı seçimle işbaşına gelmiştir.

Bu dönemde vilayetler için “vilayet idare meclisi” ve “vilayet umumi meclisi” oluşturulmuştur. Bunlardan “vilayet umumi meclisi” (il genel meclisi)<sup>275</sup> bugünkü il genel meclisinin kaynağını ve il özel idaresinin çekirdeğini oluşturmaktadır.<sup>276</sup> Nizamname, il genel meclisine il’e ait bazı bayındırlık, tarım ve ekonomi konularının tartışılması, görüş ve düşüncelerin saptanması görevini vermiştir.<sup>277</sup> 1864 düzenlemesi, Tanzimat’ın getirdiği yerel meclisin kapsamını genişleterek meclisler hiyerarşisi yaratmış,<sup>278</sup> merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin birlikte çalışmalarını sağlayacak bir düzenlemeyi öngörmüştür.<sup>279</sup>

Vilayet Umumi Meclisleri (Meclis-i Umumi-i Vilayet) ikisi müslüman ve ikisi gayrimüslim olmak üzere, her sancaktan seçilerek gönderilen üyelerden oluşmuş, başkanlığını ise vali yürütmüştür. Merkezi idarenin güçlendirilmesinin amaçlandığı bu meclisler halkın gözetim ve denetim aracı olmaları bakımından önem taşımaktadır. Diğer yandan “vilayet”, “sancak”, “kaza” ve “kariye” (köy) kademelerinde, mülki yöneticilerin başkanlığında idare meclisleri<sup>280</sup> oluşturulmuştur.<sup>281</sup>

1870 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılmış, devlet örgütlenmesindeki eski yapı korunmuş, il genel meclisi ile ilgili düzenlemelere gidilerek, bu meclislerin görev alanları ve yetkileri genişletilmiş,<sup>282</sup> eğitim-öğretimin

<sup>275</sup> Vilayet umumi meclisinin görevi, vilayet sınırları içindeki devlet yolları ile kaza ve köyleri birbirine bağlayan yolların yapımı, onarımı ve bakımı ile tarım ve ticaretin geliştirilmesi için öneriler sunmak, halktan toplanacak vergiler konusunda görüş bildirmektir. (Ulusoy, Akdemir, 2000: 115)

<sup>276</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, s.155

<sup>277</sup> ALDAN, Mehmet, “İl Özel İdaresinin Yarını”, Amme İdaresi Dergisi, S.4, C.11, Aralık, 1978, s.30

<sup>278</sup> SENCER, ss.78,79

<sup>279</sup> ENGELHARDT, E, **Tanzimat**, (çev. Ayda Düzl), Milliyet Yayınları, İstanbul, 1976, s.75

<sup>280</sup> Vilayet, sancak ve kazalardaki idare meclislerinin üyeleri “tabi” ve “seçimle” gelenler olmak üzere iki kısımdan meydana geldiği halde Vilayet Umumi Meclislerinin üyeleri müslüman ve gayrimüslim halktan ikiye ayrılmış olmak üzere seçimle belirlenmektedir. İdari meclislerdeki tabii üyelerin büyük çoğunluğu ise müslümandır. (Eryılmaz, 1997: 127,128)

<sup>281</sup> ERYILMAZ, Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, Haziran, İstanbul, 1997, s.127

<sup>282</sup> ERTEN, Metin, **Nasıl Bir Yerel Yönetim?** Anahtar Kitaplar Yayınevi, Mart, İstanbul, 1999, s.104

yaygınlaştırılması, hastane ve ıslahhanelerin açılması ve işletilmesi, kamu taşınmazlarının alımı-satımı gibi konuları kapsamına almıştır.<sup>283</sup> Ayrıca yılda bir kere toplanan bu meclise danışma ve görüşme görevleri yanında idari anlaşmazlıkları inceleme ve memurlara disiplin cezası verme gibi görevler de verilmiştir.<sup>284</sup> Nizamname, halkın yönetime katılmasını ve merkeziyetçiliğin hafifletilmesini sağlamayı amaçlamıştır.<sup>285</sup>

1878 tarihli 1. Meşrutiyet Anayasası, yerel yönetimlerin ilk kez yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerine dayanacağını ifade etmiş, il genel meclislerinin seçim ve görevleri ile ilgili hükümlere yer vermiştir. Ancak Anayasa yerel yönetimlerle ilgili olarak tüzel kişilik, özerklik, mali kaynaklar gibi konulara yer vermemiştir.<sup>286</sup> “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”<sup>287</sup> ise eski “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi”ni yürürlükten kaldırarak yeni hükümler getirmiş, söz konusu yönetimleri özerk birer yerel yönetim birimi olmaktan çok, bir tür “danışma meclisi” olarak öngörmüştür.<sup>288</sup>

## 2.2. İl Özel İdarelerinin Kuruluşu, Niteliği

İl özel idarelerinin, özerk bir yerel yönetim birimi olarak kurulmaları, 1908 tarihli Meşrutiyet’in ilanından sonra başlatılan çalışmalar sonucu 13 Mart 1913’de İl Özel İdaresi Kanununun yürürlüğe girmesi ile olmuştur.<sup>289</sup> Yasanın getirdiği en önemli yenilik, il sınırları içerisinde tüzel kişiliğe sahip yerinden yönetim birimi olan “il özel idaresi”nin kurulmasıdır.<sup>290</sup> Böylece kanun illeri, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim haline getirmiştir.<sup>291</sup>

“İl Özel İdaresi”, 1913 tarihli geçici yasanın Cumhuriyet döneminde de yürürlükte kalması nedeniyle varlığını aynen sürdürmüştür.<sup>292</sup> Yasa, ilde valiyi yürütme gücünün en büyük memuru olarak belirtmiş, her Bakanlığın vekili ve

<sup>283</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme... , ss.8,9

<sup>284</sup> ORTAYLI, **Tanzimat’tan Sonra...** , s.56

<sup>285</sup> ERYILMAZ, Bilal, **Yerel Yönetimlerin Yeniden...** , s.47

<sup>286</sup> PİRLER ve diğerleri, ss.30,31

<sup>287</sup> 1864 tarihli “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ve 1871’de yürürlüğe giren “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”nin her ikisinde de tüzel kişilik ve özerk mali kaynak söz konusu değildir. (Ulusoy, Akdemir, 2000:115)

<sup>288</sup> KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ağustos, İstanbul, 2000, s.139

<sup>289</sup> KELEŞ, s.139

<sup>290</sup> SENCER, s.96

<sup>291</sup> PİRLER ve diğerleri, s.21

<sup>292</sup> TODAİE Yayınları, Federal Almanya’da ve... s.73

temsilcisi olarak İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile tayin edileceklerini ifade etmiş, valilerin görev ve yetkilerini de ayrıntılı olarak belirtmiştir.<sup>293</sup>

1913 tarihli Kanunun 75. maddesine göre il özel idareleri; kamu malı niteliğinde menkul ve gayrimenkul malları bulunan,<sup>294</sup> kanunla belirli ve sınırlı görevlerle yükümlü kamu tüzel kişiliğidir.<sup>295</sup>

1913 tarihli yasanın 74. maddesinden<sup>296</sup> sonraki maddeleri, İl Özel Yönetimleri ile ilgili olup bu maddeler, bugüne kadar çeşitli değişikliklere uğramakla birlikte yürürlükte kalmıştır.<sup>297</sup> Yasa, il özel idaresinin organları olarak; seçilmiş üyelerden oluşan il genel meclisini, meclis tarafından seçilen ve onun adına yürütme görevini paylaşan il encümenini ve merkezin temsilcisi ve memuru olmanın yanında il tüzel kişiliğinin de temsilcisi ve yürütme organı olan valiyi belirlemiştir.<sup>298</sup> 1987 yılında ise 3360 sayılı yasa ile sistem içerisinde günün şartlarına cevap vermesi beklenen bazı değişiklikler yapılmıştır.<sup>299</sup>

Böylece, 1913 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu” ile il kapsamında mahalli idareye geçiş sağlanmış olup kanunun maddeleri arasındaki paylaşımdan da açıkça belli olduğu üzere il genel yönetimi ve il özel yönetimi şeklinde ikili yapı oluşmuştur.

1913 tarihli yasa, halen merkezi idarenin yürüttüğü hizmetleri özel idareye (il genel meclislerine) vermiş,<sup>300</sup> getirdiği yeniliklerle il özel idarelerine il bünyesinde bir mahalli idare niteliği kazandırmıştı. Buna bağlı olarak da ilin mahalli hizmetleri, söz konusu mahalli idare biriminin yetkisine verilmiş, il ayrı bir tüzel kişilik kazanmış ve kendisine has gelir kaynakları kavuşturulmuştur. Yine bu yasa ile

<sup>293</sup> GÜNAY, s.22

<sup>294</sup> 1913 tarihli geçici yasada ayrı bir tüzel kişiliği bulunan ve belli sınırlar içinde yaşayan insanlara hizmet veren il özel idarelerinin görev ve yetkileri düzenlenirken diğer yandan bu idarelerin sahip olduğu malların da devlet malı gibi korunup gözetilmesi ve güvence altına alınması da aynı şekilde düzenlenmiştir.

<sup>295</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, s.150

<sup>296</sup> 1- 74 arasındaki maddeleri İl Genel Yönetimini düzenleyen yasa, 1929'da yürürlükten kaldırılarak yerini 1426 sayılı yasa almış, bu yasa da 5442 sayılı İl İdaresi Yasası ile yürürlükten kaldırılmıştır. (KELEŞ, 2000: 139,140)

<sup>297</sup> KELEŞ, s.139

<sup>298</sup> SENCER, S.96

<sup>299</sup> KELEŞ, ss.139,140

<sup>300</sup> YAZICIOĞLU, s.101

Vilayet Umumi Meclisi'nin yetkileri artırılarak bir karar organı olarak varlığı korunmuştur.<sup>301</sup>

Kuruluş kanunu bakımından 1913 tarihine dayanan il özel idaresi, en uzun ömürlü mahalli idare birimidir.<sup>302</sup> Yine bu birim, Osmanlı yönetiminden bugüne kadar gelmeyi başarabilen tek mahalli idaredir. 1876'dan bu yana bütün anayasalar siyasi, idari, iktisadi ve sosyal değişikliklere rağmen il özel idarelerine yer vermiştir. Söz konusu kanun il özel idarelerini, merkezi idareye yardımcı kuruluşlar olarak kabul etmiş, bu durum daha sonra kanunda yapılan değişikliklerle de benimsendiğinden bu idareler merkezi idarenin şubesi şeklinde işlev görmüşlerdir.<sup>303</sup>

04.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun tasarı metninde (Madde 3/a) "İl Özel İdaresi; İlin ve il sınırları içindeki halkın<sup>304</sup> mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"ni ifade eder<sup>305</sup> hükmü yer almaktadır. Yayımlanması kısmen uygun bulunmayan İl Özel İdaresi Kanunu'nun bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ne gönderilmesine sebep olan gerekçeler arasında 3. maddeye yönelik olarak il halkı ve ilin yerel ortak gereksinimlerinin özel idarelerce karşılanmasının bu idareleri farklı bir boyuta taşıyacağı, özel idarelerin ilk kez tanınan idari-mali özerklik ile merkezi yönetimin onayına bağlı olmaksızın geniş görev ve yetkilere sahip olacağı gibi hususlar bulunmakta olup bu durumun hukuk ilkeleri, anayasal kurallar ve kamu yararına uygunluk konusunda sakıncalar yarattığı öne sürülmüştür.<sup>306</sup> Bununla birlikte hüküm Kanunun 3. maddesi a bendinde aynen yer almıştır.<sup>307</sup>

Buna göre il özel idaresi, il sınırları ile çevrili bir coğrafi alanda yaşayan insanların orada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip yer yönünden yerinden yönetim kuruluşudur.<sup>308</sup>

<sup>301</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, s.156

<sup>302</sup> Diğer mahalli idareler olan belediye ve köylerin bugünkü statüleri ile ilgili düzenlemeler ise Cumhuriyet'ten sonra olup 442 sayılı Köy Kanunu 1924'de, 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930'da kabul edilmiştir. (ERYILMAZ, 1997: 125)

<sup>303</sup> ERYILMAZ, *Yerel Yönetimlerin...*, s.125

<sup>304</sup> Tasarıdaki 'il ve il sınırları içindeki halk' yerine kanun 'il halkı' ifadesini tercih etmiştir.

<sup>305</sup> İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı

[www.icisleri.gov.tr/strateji/kamu/oikanun.htm](http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kamu/oikanun.htm) E.T: 01.05.2004

<sup>306</sup> <http://www.yerelnet.org.tr/genel/cumhurbaskani-ioi-yasasi-vetosu-php> E.T: 10.03.2005

<sup>307</sup> 04.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html>, E.T: 23.3.2005

<sup>308</sup> GÖZLER, s.74

İl özel idaresi, ana yürütme yetkisi devletin ildeki temsilcisi olan valide toplanan bir yerel yönetim türüdür.<sup>309</sup>

İl özel idaresi, il malları ve gelirini il menfaatine uygun olarak idare edip gözeten, kanunla belirli ve sınırlı özel görevleri olan bir tüzel kişiliktir, mahalli halkın il idaresine katılmasının bir sonucudur.<sup>310</sup>

İl özel idarelerinin niteliğini oluşturan unsurlar; bu idarelerin demokrasinin uygulama merkezleri olmaları ve halka en yakın, hizmetleri erişilebilir, ucuz ve etkin olarak karşılamalarıdır.

İl özel idarelerinin kuruluşu herhangi bir şekle bağlı değildir, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.<sup>311</sup> Yani il özel idaresinin kurulmasına ilişkin özel bir yasa hükmü yoktur. Merkezi idarenin ilk taşra kademesi olarak yeni bir il kurulduğu zaman, il özel idaresi de fiilen kurulmuş olur ve bunu örgütlenme çalışmaları izler.<sup>312</sup> Dolayısıyla özel idareler, ülke genelinde sayısı il sayısı kadar olan bir yerel yönetim türüdür.<sup>313</sup> İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı da (m.4) il özel idaresinin, ilin kurulmasına dair kanunla kurulacağını ve ilin kaldırılmasıyla da tüzel kişiliğinin sona ereceğini belirtmiş olup aynı hüküm 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 4. maddesinde yer almıştır.

Bir yerde il özel idaresi kurulabilmesi için, söz konusu yerin il statüsüne kavuşturulması yeterlidir. Bu bakımdan merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin hizmet yürüttükleri alan aynıdır.<sup>314</sup> 5302 sayılı Kanun, 5. maddesinde il özel idaresinin görev alanının il sınırları dâhili olduğu hükmüne yer vermiştir.

<sup>309</sup> AYTAC, s.378

<sup>310</sup> EROĞLU, s.161

<sup>311</sup> <http://www.mahalli-idareler.gov.tr> E.T: 15.11.2005

<sup>312</sup> ALDAN, s.31

<sup>313</sup> <http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/ilozelidaresi.php> E.T: 10.03.2005

<sup>314</sup> ERYILMAZ, s.127

### 2.3. Anayasal Düzenlemelerde İl Özel İdareleri

İl özel idareleri; varlık sebeplerini Anayasadan alan, kaldırılmaları Anayasada değişiklik yapılmasına bağlı olan,<sup>315</sup> organları yine Anayasa doğrultusunda ve seçim kanunlarına göre oluşturulan yerel yönetim birimleridir.<sup>316</sup>

İl özel idaresinin Anayasal dayanağı, ilk Anayasamızı teşkil eden 1876 tarihli Birinci Meşrutiyet Kanun-u Esasisinin 108, 109 ve 110 uncu maddelerindeki hükümlerdir.<sup>317</sup> Kanun-u Esasi’de il yönetimine ait konular ayrı bir başlık altında ele alınmıştır.<sup>318</sup> Bu Anayasa’nın 108. maddesi, illerin işlerinin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezâif) esaslarına göre yürütüleceğini belirtmiş, vilayetlerin özerk bir yerel yönetim birimi haline getirilmeleri kabul edilmiştir.<sup>319</sup> İllerin yerinden yönetim ilkesine göre yönetilmesi öngörülmüştür.<sup>320</sup>

Meşrutiyet döneminde padişah tarafından atanan vali askerlik ve adalet dışında tüm konularda merkezin temsilcisi olarak dirlik ve düzeni sağlamak, memurların görevlerini yerine getirmesini denetlemek, bayındırlık çalışmaları yapmak vb. işlerle görevli olmuştur.<sup>321</sup> Kanun-i Esasi’nin uygulandığı II. Abdülhamit döneminde yönetimde reform üzerinde durulurken il valilerinin görüşleri de padişah tarafından dikkate alınmıştır. 1876’da yürürlüğe giren Anayasa, il yönetimi açısından yetki genişliği ile merkezi ve mahalli idareler arasında görev ayrılığı ilkelerini benimsemiş il, ilçe ve kaza meclisleri ile genel meclislerin çalışma esaslarının özel yasa ile düzenlenmesini hükme bağlamıştır.<sup>322</sup> 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, taşra yönetimi kademelenmesinde İdare Meclisi, Belediye, Nahiye’ye yer vermiş, valiyi il idaresinin başı olarak ele almıştır.<sup>323</sup>

<sup>315</sup> TORTOP, Nuri, **Amme İdaresi**, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1968, s.114

<sup>316</sup> TAMER, Mustafa, “Cumhuriyetin 70. Yılında İl Özel İdarelerinin Konumu ve Geleceği”, Türk İdare Dergisi, Yıl.65, S.401, Aralık, 1993, s.624

<sup>317</sup> MERİÇ, Osman, “İl Mahalli İdaresi ve Konu İle İlgili Olarak En Son Yapılmış Olan Düzenleme”, Türk İdare Dergisi, Yıl.61, S.382, Mart, 1989, s.3

<sup>318</sup> GÜNAY, s.21

<sup>319</sup> ULUSOY, AKDEMİR, s.125

<sup>320</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları- 1, **Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri**, Haziran, 1996, s.9

<sup>321</sup> GÜNAY, s.21

<sup>322</sup> SANAL, s.31

<sup>323</sup> GÖRELİ, s. 7



İl özel idaresi, 1876 Anayasasında yer almasına rağmen fiilen gerçekleşmesi 37 yıl gecikme ile yani 1913 yılında<sup>324</sup> (İkinci Meşrutiyet döneminde) çıkarılmış olan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı adını taşıyan bir yasa ile düzenlenmiştir. Bu kanun 1913'ten bu yana birçok değişikliğe uğramıştır.<sup>325</sup>

İl özel idareleri, illerin kendi yörelerine ilişkin konularda merkezi otoriteden bir ölçüde bağımsız karar alabilmelerine imkân sağlamaktadır.<sup>326</sup> Kanun, devletin savunma, güvenlik ve adalet dışındaki hemen hemen tüm görevlerini il özel idarelerinin sorumluluğuna vermiştir.<sup>327</sup> Sahip olduğu tüzel kişilik ve bağımsız hukuksal varlığı ile il özel idaresi, bu kanunun günümüzde de yürürlükte bulunan "İdare-i Hususiye-i Vilayet" başlıklı ikinci bölümüne bağlı bulunmaktadır.<sup>328</sup>

1921 Anayasası da özerk bir yerel yönetim anlayışı öngörmüş, il özel idareleri ile ilgili hükümler ihtiva etmiştir.<sup>329</sup> Bu Anayasa, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'den farklı olarak, illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik tanımaktadır.<sup>330</sup> Böylece yerel yönetimlere geniş bir özerklik verilmesi esasını benimseyen 85 sayılı Anayasa illerin yerel işler bakımından tüzel kişilik ve tam özerkliğe sahip olmasını öngörmüştür.<sup>331</sup> Vakıflar, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım hizmetlerinin yürütülmesini il meclislerine vermiş, il meclis üyelerinin il halkı tarafından seçileceğini, TBMM vekili ve temsilcisi olan valinin genel ve ortak hizmetleri yürüteceğini belirtmiştir.<sup>332</sup>

1876 Anayasasının sahip olduğu, 'kuvvetler ayrılığı' ve 'âdem-i merkeziyet' temelli taşra yönetimi ve yerel yönetim anlayışını geliştirmeye çalışan 1921 Anayasası, adem-i merkeziyet ilkesini geniş kapsamda ele almış, yerel yönetimlerin muhtariyetlerini ve yerel görevlerin asli olmasını kabul etmiştir.<sup>333</sup> Zaten 1921

<sup>324</sup> MERİÇ, "İl Mahalli İdaresi ve Konu İle İlgili...", s.6

<sup>325</sup> GÖZLER, s.74

<sup>326</sup> ÇAVDAR, Tefik, "1329 (1313) İdare-i Vilayet Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri", Amme İdaresi Dergisi, S.1, C.16, Mart, Ankara, 1983, s.3

<sup>327</sup> ERTABAK, Ülkü, "İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılanması", Türkiye'de Yönetim Geleneği, Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, İlke Yayıncılık 24, İstanbul, 1998, s.309

<sup>328</sup> GİRİTLİ, s.50

<sup>329</sup> TAMER, Mustafa, **İl Özel İdaresi Yerel Yönetim İçindeki Yeri ve Geleceği**, Ankara, 1994, s.22

<sup>330</sup> İl tüzel kişiliğinin, İl Meclisi (Şûrası), İl Yönetim Kurulu ve İl Başkanı olmak üzere 3 organı bulunmakta (m.13), Meclis; karar, İl Başkanı ve İl Yönetim Kurulu ise yürütme organıydı. Bucaklara özerklik ve tüzel kişilik tanınması 1921 anayasasının sonraki anayasalarla arasındaki bir farklılıktır. (Keleş, 2000: 130,131)

<sup>331</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme..., s.10

<sup>332</sup> GÜNAY, s.24

<sup>333</sup> YILMAZ, ÖKMEN, s. 223

Anayasası dışında ‘adem-i merkeziyet’ ve ‘muhtariyet’ terimlerine yer verilmemiştir.<sup>334</sup> Kurtuluş savaşı ortamında hazırlanan Anayasanın hükümleri olağanüstü koşullar nedeniyle uygulamaya konulamamış olmasına rağmen öngörülen yerel yönetim ve özerklik anlayışı günümüzdeki anlayışa eş değerdedir.<sup>335</sup> İllerde meclisleri öngören, yürütmeyi meclisin seçeceği yönetim kuruluna bırakan<sup>336</sup> 1921 Anayasası, yerel yönetimlere geniş yer vermiş, illerin, tüzel kişiliğe sahip özerk bir yönetim birimi olduğunu (m.11) belirtmiştir. İl meclisi (vilayet şurası) üyelerinin il halkı tarafından seçileceği (m.12), valinin TBMM’nin vekili ve temsilcisi olduğu (m.14), ilçenin ise kaymakam tarafından yönetildiği ve tüzel kişiliğe sahip olmadığı (m.15) hükme bağlanmıştır.<sup>337</sup>

1924 Anayasası da ilin mahalli adem-i merkeziyet idaresi konumunu koruyup onaylayarak bir anayasa ilkesi haline getirmiştir. Anayasa ilin, sadece bir merkezi idare birimi olmayıp aynı zamanda kendisine ait görevleri yürüten ayrı bir tüzel kişiliği, başka deyişle bir adem-i merkeziyet idaresi olduğunu belirtmiştir.<sup>338</sup> 1924 tarihli Anayasa (m.91) da yine görev ayrımı<sup>339</sup> ve yetki genişliği ilkelerini aynen benimsemiştir. Bu Anayasa, Cumhuriyet döneminin mahalli idare anlayışını belirleyen en temel etken olmuştur.<sup>340</sup> 1924 Anayasası, il özel idarelerinin, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğe sahip olduğunu, illerin yetki genişliği ve görev ayrılığı ilkesine göre çalışacağını belirtmiştir (m.89-91).<sup>341</sup> Böylece bir Anayasal kuruluş olarak 1913 tarihli kanuna dayanan il özel idareleri, 1924 Anayasasında (m.91) görev ayrımı deyimini ile zımni olarak 1961 Anayasasında ise açıkça yer almıştır.<sup>342</sup>

1961 Anayasası ise mahalli idareleri; il, belediyeler ve köy halkının ortak mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlamıştır.<sup>343</sup> Zaten yerel yönetimlerin demokratik biçimde yapılanmaları açısından en temel özelliklerinden birisi karar organlarının ‘seçilmiş’

<sup>334</sup> IULA-EMME, *Yönetimler Arası İlişkiler...*, s.52

<sup>335</sup> **Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, s.16

<sup>336</sup> YAZICIOĞLU, s.101

<sup>337</sup> PİRLER ve diğerleri, s.31

<sup>338</sup> ONAR, s.600

<sup>339</sup> Görev ayrımı, yasama-yürütme ve yargı arasındaki ayrımı değil, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ayrı görev alanları bulunduğunu anlatmak üzere 1876 ve 1924 tarihli anayasalarda yer almaktadır. (Keleş, 2000: 131)

<sup>340</sup> ULUSOY, AKDEMİR, s.118

<sup>341</sup> GÜNAY, s.25,26

<sup>342</sup> EROĞLU, s.161

<sup>343</sup> GÜNAY, s.25,26

olmasıdır.<sup>344</sup> Anayasa, “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmüne yer vermiştir (m.112). İl yerel yönetiminin görev ve yetkilerinin, merkezi idare ile ilişkilerinin, seçimlerinin, kendi aralarında birlik kurmalarının kanunla düzenleneceği ve seçilmiş organlarının sıfatlarını kazanma veya kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile yapılacağı hükmünü getirmiştir.<sup>345</sup> Bu Anayasa, 116. maddesinde yerel yönetimleri tanımlayarak birlik kurmalarının, görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğini belirtmiştir. Yerel yönetimlerin organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmelerine yönelik denetimin ancak yargı yolu ile olması ve görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip olmalarının hükme bağlaması ise bu Anayasanın öngördüğü başlıca iki yeniliktir.<sup>346</sup> 1961 Anayasası 1971’de bazı değişikliklere uğramasına rağmen mahalli idarelerle ilgili 1960–1980 arasında çıkarılan yasalara kaynaklık etmiştir.<sup>347</sup>

1961 ve 1982 Anayasalarında “Mahalli İdareler” başlığı altında yerel yönetimlerin il, belediye ve köy halkının yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir.<sup>348</sup>

1982 Anayasası 123. maddesinde “İdare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” hükmü yer almaktadır. 127. madde ise daha önce de belirttiğimiz üzere mahalli idarelerin kuruluşu konusuna yer vermiştir. Buna göre iller ancak kanunla kurulabilmekte, idare bütünlüğü esas alınmakta ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kanunda belirtilen esas ve yöntemler çerçevesinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır.

<sup>344</sup> ERBAY, Yusuf, “Yerel Yönetimlerde Nasıl Reform Yapamayız?”, Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Şubat, 2000, s.75

<sup>345</sup> **Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, s.16

<sup>346</sup> PİRLER ve diğerleri, s.32

<sup>347</sup> ULUSOY, AKDEMİR, s.119

<sup>348</sup> TAMER, s.23

Her anayasa değişikliğinde ve son olarak 1982 Anayasası'nda demokratik düzenin yapı taşları olduğu belirtilen il özel idareleri, merkezi idare-mahalli idare ayrımı içinde yeri korunan birimler olmuşlardır.<sup>349</sup>

16.05.1987 tarihli ve 3360 sayılı kanunla önemli değişikliklere uğrayan 1913 tarihli geçici yasanın adı da “İl Özel İdaresi Kanunu”na dönüştürülmüş olmakla birlikte kurumun temel özellikleri aynen kalmıştır.<sup>350</sup> Bu kanun, yenilik olarak; özel idarelerin görevli olduğu mahalli müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının tespitini Bakanlar Kuruluna bırakmış, özel idarelere yıllık program hazırlama görevi vermiş, bu görevlere ilişkin ödeneklerin bütçeden özel idarelere aktarılmasını öngörmüş, bütçeleri onama yetkisini Bakanlar Kurulundan alarak İçişleri Bakanlığı'na vermiş, seçilmiş üyelerden oluşan il encümenine özel idare müdürü, köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık iskân müdürünün tabii üye olarak katılmasını, özel idare müdürünün özel idarenin valiye karşı sorumlu en üst amiri olmasını kabul etmiş, meclis üyeleri ile encümen üyelerinin ödeneklerini artırmış, bunlardan vali yardımcılar, kaymakamlar, encümenin tabii üyelerinin yararlanmasını kabul etmiştir.<sup>351</sup>

<sup>349</sup> TEKMEN, Mustafa, “İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma”, Türk İdare Dergisi, Yıl.61, S.382, Mart, 1989, s.64

<sup>350</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme... , s.23

<sup>351</sup> ÇOKER, Ziya, “İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir”, Amme İdaresi Dergisi, C.20, S.3, Eylül, 1987, s.14

## 2.4. Fransız Yönetim Sisteminde İl Özel İdareleri

### 2.4.1 Fransa’da İl Özel İdarelerinin Tarihçesi ve Teşkilatlanması

Fransa’da yönetim sisteminin yapılanmasını ve bu çerçevede il özel idarelerinin konumunu çalışma kapsamına almamızın sebebi; ülkemizde batılılaşma çabalarının yoğunlaştığı Tanzimat döneminde Fransa’nın merkeziyetçi yapılanmasını örnek alarak idari sistemimize adapte etmemiz ve bunun etkilerini günümüze kadar yaşamış olmamızdır.

Fransa’da yerel yönetimler; belediyeler (komünler), iller (department) ve yeni oluşturulan bölge (region) yerel yönetimlerinden oluşmaktadır. İl özel idareleri (department), tarihsel gelişim sürecinin özelliklerinden, organların oluşumundaki demokratik yöntemden ve yetkilerinden dolayı güçlü ve köklü yerel yönetim biçimidir.<sup>352</sup> İl özel idareleri Fransa’nın en eski mahalli idare birimidir. 1871 tarihli yasaya dayanan bu idarelerin gücü, tarihsel gelişme sürecinin özelliklerinden, organlarının oluşturulmasındaki demokratik yöntemlerden ve sahip bulundukları yetkilerden kaynaklanmaktadır. İl, yetki genişliğine göre işleyen bir yönetim birimidir.<sup>353</sup>

1958 tarihli ve Fransız Anayasası yorumlaması ışığında doğrudan seçilmiş yerel otoriteler, ulus yönetiminin başındaki başbakan liderliğinde ulusal hâkimiyetin uygulamasına katılmaktadırlar.<sup>354</sup> Anayasa’nın 72. maddesi, İl’i bir yerinden yönetim kuruluşu olarak düzenlerken aynı maddenin 3. fıkrasında yetki genişliği prensibini uygulamanın sonucu olarak hükümet temsilcisi validen bahsetmektedir.<sup>355</sup>

1789-1801 yılları arasındaki kanunlara göre tanımlanan Fransız yönetim sistemi, hemen hemen baştan başa tüm Batı Avrupa ve Latin İmparatorluklarının yerel yönetim sistemlerinin temel modeli haline gelmiştir.<sup>356</sup>

Fransa’da komün ve departmanların kuruluşu 1789 Fransız devrimine kadar gitmekle birlikte bölge yerel yönetiminin kuruluşu son yarım yüzyılda olmuştur.<sup>357</sup> Böylece valinin otoritesi altında olan iller, hem devletin hem de yerel yöneticilerin

<sup>352</sup> AKÇAKAYA, s.158

<sup>353</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, s.134

<sup>354</sup> NORTON, s.150

<sup>355</sup> GİRİTLİ, *Amme İdaresi...*, s.78

<sup>356</sup> NORTON, s.121

<sup>357</sup> GÜNAY, s.57

görevlerini yürüten ikili bir nitelik kazanmıştır. 1982 reformundan sonra validen tamamen farklı, mahalli sorumlulukları genişletilmiş yeni bir il yöneticisi söz konusu olmuştur.<sup>358</sup>

Fransa, kendisine özgü merkeziyetçi geleneği ile bilinmektedir. 14. Louis'in mirası, Fransız devrimi ve Napolyon, Fransa'yı modern yönetime sahip güçlü bir devlet, Paris'i de Avrupa'da eşsiz bir başkent haline getirmiştir.<sup>359</sup>

Fransa'nın geleneksel güçlü merkeziyetçiliğe dayalı karar verme mekanizması, her il yönetiminin başında bulunan ve merkezi hükümet tarafından atanan vali buna ek olarak seçilmiş meclis tarafından kullanılmıştır.<sup>360</sup>

#### **2.4.2. Fransa'da Yerel Yönetimlere Yönelik Reform Çalışmaları ve Bu Kapsamda İl Özel İdareleri'nin Durumu**

Fransa, gerek kendi iç dinamiklerinin gerektirdiği değişim ve dönüşüm gerekse dünyada yerelleşmeyi ön plana çıkaran gelişmeler doğrultusunda yönetim sistemini bir dizi reforma tabi tutmuştur.

19. yüzyıldan itibaren yerelleşme yönündeki birçok dalgalanma Fransa'daki merkeziyetçi eğilimi etkileyici rol oynamıştır.<sup>361</sup>

Fransa, aşırı merkeziyetçi yönetim sistemini değiştirmek üzere 1981 yılında mahalli idarelere büyük yetki tanıyan reform paketini uygulamaya koyarken; siyasi ve yönetsel alanda devletin rolünü azaltma, sağlıklı bir demokrasi gerçekleştirme, karar mekanizmasına yurttaşları katma amacı gütmüştür.<sup>362</sup>

İl özel idareleri, hem yerel hem de merkezi yönetim birimi olan bir yönetim örgütüdür. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için yapılan reformlardan en çok

<sup>358</sup> FROMONT, Michael, "Fransa'da Devlet Vilayet ve Bölge İdareleri Arasında Sorumlulukların Yeni Bölüşümü", (çev. Fikret Deniz), Türk İdare Dergisi, S.386, Mart, 1990, s.271

<sup>359</sup> Decentralization, A Leaven for Democracy,  
<http://www.france.diplomatie.fr/label-france/ENGLISH/DOİSSİER/İNSTİTU/decen.html> E.T: 10.10.2005

<sup>360</sup> Government of France  
<http://en.wikipedia.org/wiki/Government-of-France> E.T: 14.09.2005

<sup>361</sup> Decentralization, A Leaven for Democracy,  
<http://www.france.diplomatie.fr/label-france/ENGLISH/DOİSSİER/İNSTİTU/decen.html> E.T: 10.10.2005

<sup>362</sup> ULUSOY, AKDEMİR, s.34

yararlanan da yine bu birimlerdir.<sup>363</sup> İstisnaları bulunmakla birlikte Fransa’da, devletin taşrada coğrafi açıdan yetki genişliği ile donatılan temel kuruluşu il’dir.<sup>364</sup>

Fransa’da yaşanan toplumsal değişim, demokrasi talepleri, ekonomik nedenler, sosyal içerikli etkenler, kaliteli hizmet sunumu yönündeki istekler, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelerin karmaşıklığının giderilmesi, Avrupa Birliği’nin yaptırımları gibi sebepler üniter-merkeziyetçi devletin sembolü durumundaki bu ülkede yönetsel elitin seçilmişlere üstün görüldüğü ve yönetsel geleneklerin meşru kabul edildiği anlayış ve düşünce yapısının değişimine sebep olmuş, merkezi ve yerel yönetimlerin görev, yetki ve ilişkilerinin yeniden tanımlanması sürecini başlatmıştır.<sup>365</sup> Ancak üniter devlet olmanın bir gereği olarak yerel yönetimler yasa yapma ve hükümet etme yetkisine sahip değildirler.<sup>366</sup>

Fransa’da 02.03.1982 tarihli Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Yasası’na dayanarak, yerel yönetim desantralizasyon reformu ile temel olarak yapılan değişiklikler; yerel yönetimlerin kendi alanlarında genel yetkili oldukları eski sistem yerine her birinin müdahale alanlarının yasa ile belirlenmesine, görevlerin paylaşımına (merkezi yönetim, bölge, departman, belediye arasında) açıklık getirilmesine yöneliktir.<sup>367</sup> 1982 sonrası desantralizasyon yönündeki son adım; doğru kanunlar yapılması, yerel birimlere özgürlükler verilmesi, il ve bölgelerin tamamlanması, birçok bildiriler yayınlanması, Anayasanın birçok metninde yerel yönetimlere özgürlüğün tanınması şeklinde olmuştur.<sup>368</sup> Buna göre il özel idareleri; sağlık hizmetleri ve sosyal yardımlar, ortaokullar ve öğrenci taşımacılığı, kırsal hizmetlere yönelik araç gereçler, konut, yolların bakımı gibi konularda yetkilere sahip olmuşlardır.<sup>369</sup> Fransa’nın desantralizasyon reformunu yirmi yılı aşkın bir sürede büyük ölçüde tamamlaması kendi siyasi geleneklerine ve

<sup>363</sup> YILDIRIM, Uğur, “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması”, Türk İdare Dergisi, S.414, Mart, 1997, s.188

<sup>364</sup> ÖZER, s.31

<sup>365</sup> KIZILKAYA, Okşan Tuna, “Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, ss.91,92

<sup>366</sup> PİRLER ve diğerleri, s.74

<sup>367</sup> IULA-EMME, **Yönetimler Arası İlişkiler...**, ss.27,28

<sup>368</sup> Decentralization, A Leaven for Democracy,  
<http://www.france.diplomatie.fr/label-france/ENGLISH/DOİSSİER/İNSTİTU/decen.html> E.T:  
10.10.2005

<sup>369</sup> GÜLER ve diğerleri, s.43

kültürüne bağlıdır.<sup>370</sup> 1982-83 döneminde yerelleşme yönündeki reformlar politikacıların devletçilik taraftarı modelini değiştirmiştir.<sup>371</sup> 1980'in yeni hükümeti, gerçek güç transferini bölgelere ve yerel merkezlere kaynak ve personel aktarmada görmüş ve bunu planlamayı amaç edinmiştir.<sup>372</sup>

Yetki devri ve yerelleşme yönündeki adımlar bir metot olarak benimsenmesine rağmen bu küçük bir adım olmuştur. 1982'de merkezi hükümet yerel yönetimlere ve resmi seçimle gelen yerel güçlere yetkilerini devretse de 1986 yılında bölgesel meclis ilk kez kesin olarak seçilmiştir.<sup>373</sup>

1982'de yapılan yasa değişikliği ile Fransa'da kamu görevleri, merkezi yönetim, bölge yerel yönetimleri, iller ve komünler (belediyeler) arasında yeniden paylaştırılmıştır. İller, toplumsal hizmetlerle köylerin kalkınmasına ilişkin görevleri üstlenmiş olup akçal yönden de bölge idarelerinden daha iyi bir konuma gelmişlerdir.<sup>374</sup> İldeki hizmetler de; idari ve mali işler birimi, teknik işler birimi (araç, gereç, tarım, orman vb.) ve sosyal işler birimi olarak üç birime ayrılmıştır.<sup>375</sup>

İl idarelerinin başlıca görevleri; sağlık, sosyal yardım, eğitim, okul taşıtları, yollar, altyapı, ekonomik gelişme, istihdam, turizm ve çevrenin korunması, köy kalkınmasına yardım, sosyal afetler, kolejlerin yapım-bakım masraflarını, il yollarının yapım-onarım giderlerini karşılamaktadır. Özel idareler, bu görevleri yönünden sosyal yararı içeren nitelikleri ile önem taşımaktadır.<sup>376</sup>

1982 düzenlemesi, İl özel idarelerinin, sahip oldukları gücü daha da artmıştır. Bu düzenleme ile İl Genel Meclisleri, hem belediye meclislerinden, hem de bölge meclislerinden ve bu meclislerin bakanlarından önce gelmektedir.<sup>377</sup> Yerel meclisler tarafından alınan kararlar üzerindeki denetim ise çeşitli kontrolleri kapsayan bir şemsiye durumundadır.<sup>378</sup>

<sup>370</sup> DELCAMP, Alain, TULARD, Marie Jose, Une Decentralisation a la Recherche d'un Second Souffle, in La Decentralisation dans les Etats de l'Union Europeenne, Paris, 2002, s.153, Aktaran: KIZILKAYA, s.91

<sup>371</sup> REIGNER, s.6

<sup>372</sup> NORTON, s.125

<sup>373</sup> Government of France

<http://en.wikipedia.org/wiki/Government-of-France> E.T: 14.09.2005

<sup>374</sup> KELEŞ, *Yerinden Yönetim...*, s. 83

<sup>375</sup> GÜLER ve diğerleri, s.42

<sup>376</sup> ÖZER, "Fransa'da Merkezi İdare ve Yerel...", ss.40,41; AKÇAKAYA, s.160

<sup>377</sup> AKÇAKAYA, ss.158, 159

<sup>378</sup> NORTON, s.150



Reform ile yerel yönetimlerin işlevleri radikal şekilde düzenlenirken bu birimlerin her kademesi için özerklik alanı daha net olarak şekillendirilmiş, finansman modelleri belirlenmiş, yönetim kademelerinin birbirleri üzerindeki vesayet yetkisinin bütün biçimleri kaldırılmıştır. Böylece işlev, kaynak ve hareket alanları artan yerel yönetimler özellikle mali açıdan çok iyi duruma gelmişlerdir.<sup>379</sup> 1982'ye kadar mali kararlar üzerinde merkezi yönetimin ağırlığı söz konusu iken şu anda yerel yönetimlerin kısıtlı bütçeleri, ek bütçeleri ve bütçe değişiklikleri, belirli tarihlerde bütçe oylaması, hesapların ifadesi, hesap açığı ve zorunlu harcamalar gerçek anlamda düzenlenmiştir.<sup>380</sup>

Reform sonrası 'vesayet' kavramının yerini Anayasa'da yer alan 'idari denetim' almış, işlemler üzerindeki önceden denetim (a priori) yerini sonradan denetime (a posteriori) bırakmıştır. Diğer yandan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalayan fakat onaylamayan Fransa buna gerekçe olarak özerklik ilkesine Anayasa ve yasalarında zaten yer verdiğini göstermiştir.<sup>381</sup>

1982 ve 1983'deki kanunlar ile statü ve fonksiyonları artan İl Genel Meclisi<sup>382</sup>, üyeleri seçimle bir araya gelen, İl özel idaresinin genel karar organıdır. Seçim 6 yılda bir yapılmakta, il genel meclisi, kendi üyeleri arasından üç yıl için bir meclis başkanı, başkan vekilleri ve yönetim kurulunun diğer üyelerini seçmekte, bu seçilen kişiler il encümenini teşkil etmektedir. 1982'deki düzenlemeye kadar valinin yürüttüğü görevlerin büyük kısmı kendisine geçen il genel meclisi başkanı, yürütme organı olarak meclisin aldığı kararları uygulamakta ve tüzel kişiliği temsil etmektedir.<sup>383</sup> Meclise başkanlık eden il genel meclis başkanı, özel idare masraflarının ita amiri olup özel idare mallarını da idare etmektedir. Özel idare personelinin en yüksek hiyerarşik amiridir, davalarda özel idareyi temsil etmektedir.<sup>384</sup>

Böylece 1980 sonrasında yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları yanında bürokratik kaynakları kullanmadaki güçleri artarken merkezi kontrolde azalma söz

<sup>379</sup> IULA-EMME, *Yönetimler Arası İlişkiler...*, ss.27,29

<sup>380</sup> NORTON, s.130

<sup>381</sup> YÜKSEL, Fatih, "Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005, ss.289,290

<sup>382</sup> NORTON, s.144

<sup>383</sup> AKÇAKAYA, s.158

<sup>384</sup> ÖZER, "Fransa'da Merkezi İdare ve..." , s.40

konusu olmuş,<sup>385</sup> yine bu yönetimlerin yasal özerkliklerinin artmasına karşılık siyasi özerklikte azalma gerçekleşmiştir.<sup>386</sup> Böylece tüm Fransız yerel yönetimleri merkezi idare ile yardımlaşma, birlikte yaşama ve denge fonksiyonu üstlenmişlerdir.<sup>387</sup> Reformlar, bölgesel organizasyonlara genel birliktelik statüsü verirken bölge başkanları ve il yöneticilerine gerçek anlamda yöneticilik gücü vermiştir.<sup>388</sup>

1982’de gerçekleştirilen reform sonucu valiler, il özel idaresinin yürütme organı niteliğini kaybetmiş ise de 10 Mayıs 1982 tarihli kararname ile “İl’de devlet otoritesinin emanet edildiği kişi” konumuna getirilmiştir.<sup>389</sup> Reform sonrası valiler, Cumhuriyet Görevlisi veya Komiseri şeklinde isimlendirilmiş ancak bu unvan 1986’dan sonra tamamıyla bırakılmıştır.<sup>390</sup> Yerel yönetimlere kumanda eden değil onunla ortak gibi çalışan, işbirliğini devam ettiren vali, merkez ve yerel idareler arasında bir bilgi ve haber kanalı durumundadır.<sup>391</sup> Valilerin, merkezi hükümetin temsilcisi olma rolleri ve merkez ile yerel arasındaki aracılık işlevleri günümüze kadar sürmüştür.<sup>392</sup> Bugün de valiler, ilde devletin temsilcisi, bakanlıkların politika ve uygulamalarını koordine eden, merkezle yerel yönetimler arasında arabulucu, merkezi yönetimin resmi temsilcisi ( İçişleri Bakanlığı’nın) sıfatlarını taşımakla birlikte reform öncesine göre büyük yetki kaybına uğramışlardır.<sup>393</sup> Çünkü il özel idaresindeki yürütme yetkileri il genel meclisinin seçimle gelen başkanına devredilmiştir.<sup>394</sup> Valilerin, merkezi idare adına yerel yönetimleri, onlar karar almadan önce denetim yapma (apriori) yetkileri kalmadığı gibi kararları onaylama yetkileri de yoktur, hukuka aykırı gördükleri kararları idari yargıya bildirebilmektedirler. Buna karşılık yerel yönetimlerin aldıkları kararlar valiye

<sup>385</sup> KEATING, M, “Decentralisation in Mitterand’s France, Public Administration, S.61, 1983, ss.237,251, Aktaran: KOYUNCU, Başak, COŞKUN, Bayram, “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Eylül, Ankara, 2003, s.293

<sup>386</sup> MENY, Y, “France”, Central and Local Government Relations, London, 1987, ss.88,107, Aktaran: KOYUNCU, Başak, COŞKUN, Bayram, “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Eylül, Ankara, 2003, s.293

<sup>387</sup> NİTAS, s.216

<sup>388</sup> NORTON, s.125

<sup>389</sup> ÖZER, “Fransa’da Vali ve Kaymakamların...”, s.4

<sup>390</sup> NİTAS, s.239

<sup>391</sup> REIGNER, s.6

<sup>392</sup> NORTON, s.122

<sup>393</sup> YILDIRIM, s.189

<sup>394</sup> ÖZER, “Fransa’da Merkezi İdare ve...”, s.33

gönderilme tarihinden itibaren uygulanabilmektedir.<sup>395</sup> Valilerin etkileri, geniş çapta politikacılar ve yerel düzeydeki kıdemli memurlarla ilişkilerinin niteliğine bağlıdır.<sup>396</sup>

Bu durumda, önceden seçilmiş bir meclise rağmen en güçlü organ vali iken reform sonrası departman meclisine yürütmeyi denetleme yetkisi verilerek valinin yetkileri büyük ölçüde meclis tarafından kendi üyelerince seçilen başkana aktarılmıştır.<sup>397</sup>

Fransa’da 1986–1992 yılları arasında reformlar açısından yaşanan duraklamanın ardından 6.2.1992’de Cumhuriyet’in yerel yönetimine ilişkin uyum (oryantasyon) yasaları yürürlüğe girmiştir.<sup>398</sup> 1980’lerin başında bölgesel ve yerel özerklik yönünde sağlamlaştırılan güçlü değişim 1991’de kanunlarda açıkça yer almıştır.<sup>399</sup> 1990 sonrası kamu yönetimi alanındaki düzenlemeler, yerele yetki devrini benimsemiş, yasalarla merkezi idareye ait yetkileri korumaya devam etmiştir. Bir yandan merkezi yetki transferi yapılırken diğer yandan merkezi yönetim topluma daha yakın bir politika yürütmeyi benimsemiştir. Nitekim 12.06.2001 tarihli yasa tasarısı mali açıdan yerel idareleri bağımsız yapmayı amaçlamış 22.02.2000 tarihli yasa tasarısı da yerel yönetimleri finansal alandaki özerkliğine yönelik hazırlanmıştır.<sup>400</sup>

06.02.1992 tarihli “Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Yasa” devletin coğrafi örgütlenmesinde subsidiarité (yetkide yakınlık) ilkesini getirmiş, merkezi idarenin yetkileri ulusal nitelikli veya yasalarca bölgesel anlamda yapılamayacak hizmetlerle sınırlandırılmıştır. Merkezi idare, bakanların kararlarını hazırlar, bunların yürütülmesini gözeterek bakanlıkların bütçelerini yönetir.<sup>401</sup> Avrupa Birliği’nce de temel kabul edilen subsidiarité, yani hizmetlerin en yakın birimlerce yerine getirilmesi ilkesi, görev, yetki ve kaynakların farklı yönetim birimleri arasında dağıtılmasında esas alınmıştır.<sup>402</sup>

<sup>395</sup> PİRLER ve diğerleri, ss.73,74

<sup>396</sup> NORTON, s.153

<sup>397</sup> IULA-EMME, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması**, Kent Basımevi, Ankara, 1994, s.41, Aktaran: ULUÇ ve diğerleri, ss.179,180

<sup>398</sup> KIZILKAYA, s.94

<sup>399</sup> NORTON, s.126

<sup>400</sup> NİTAS, s.262

<sup>401</sup> GÜLER ve diğerleri, ss.35,36

<sup>402</sup> PITIRLI, s.21

Nitekim 2003'deki Anayasa değişikliği (m.72) “*yerel yönetimler, kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirilebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir*” şeklindeki ifade ile subsidiarite ilkesi düzenlenmiş, mali özerklikleri artırılan yerel yönetimlere, deneme yetkisi yanında yerel referandum düzenleme ve yerel seçmenlere yerel meclislerin gündemini dilekçe ile değiştirebilme yetkisi verilmiştir.<sup>403</sup>

1992 tarihli kararnamede yer alan ‘yetki genişliği şartı’, valilerin sorumluluğunu arttırmış ve valiliğin merkezin taşrada yetki genişliği ilkesi ile donatılmış makamı olarak kabul edilmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır. Böylece yerel yönetimlerin güçlenmesi ile valiler görevlerini kısmi olarak kaybederken “yetki genişliği” politikası ile otoriteleri geniş ölçüde artmış ve bir denge söz konusu olmuştur.<sup>404</sup> 1982’de yapılan reformdan sonra atanmış vali, yerel yönetimlere ait faaliyetlerin anayasaya uygunluğunu ve yasallığını denetlemekle yetkilidir.<sup>405</sup> Vali yerel yönetimlere yönelik olarak yerel memurları atamak, il idare şube başkan atamalarında görüş bildirmek, kamu personeline sicil vermek, yerel yönetimlerle işbirliği yaparak bu birimlerin karar ve işlemleri aleyhine idari yargıya başvurmak gibi görev ve yetkilere sahip olmuştur.<sup>406</sup> Yani vali ve kaymakamların yerel yönetimlerin kararları üzerinde kanunilik denetimi yetkileri bulunmaktadır.<sup>407</sup>

Fransa’da 1982 tarihinde yerel yönetimler için çıkarılan ‘Bucakların, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri’ başlıklı yasa, merkezin atadığı valilere verilen yürütme yetkisini seçilenlere (bölge, il ve bucak genel meclislerine, belediye başkanlarına) devretmiştir. Siyasi güç ve yönetim de devredilen görevler için gerekli bazı vergi gelirlerini yerel yönetimlere aktarmıştır.<sup>408</sup> Düzenleme ile belediyelere paralel bir yapı oluşturularak il meclis başkanının konumu hem mecliste hem de valiye karşı güçlendirilmiştir.<sup>409</sup> Böylece ‘İl idareleri’, gerçek bir mahalli idare biriminde uygulanması gereken yerel seçilmişlerin iş başında bulunması ilkesine uygun bir konuma getirilmiştir.<sup>410</sup> Bu durumda İlin karar organı genel meclis,

<sup>403</sup> PİRLER ve diğerleri, s.72

<sup>404</sup> ÖZER, “Fransa’da Vali ve Kaymakamların...”, ss. 4,6

<sup>405</sup> TAĞMA, s.113

<sup>406</sup> NİTAS, s.240

<sup>407</sup> PITIRLI, s.21

<sup>408</sup> TAĞMA, s.113

<sup>409</sup> AKÇAKAYA, s.160

<sup>410</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, s.134

yürütme organı ise genel meclis başkanıdır.<sup>411</sup> Meclis başkanı il özel idaresinin bütçesini hazırlayarak meclise sunar, harcamaları onaylar, ilin gelirlerini toplar, ödeme emrini imzalar. İldeki hizmet birimlerinin başı İl Genel Meclis başkanıdır. Başkan, İlin mallarını yönetir, il adına sözleşmeler imzalar, kolluk yetkilerini kullanır. İl hizmet birimlerinin yönetiminden sorumlu olan Başkan, il meclis kararlarını hazırlar, kamu mallarını yönetir, hukuki sorunları genel meclis ve encümene bildirir ayrıca her yıl meclis kararlarının uygulanması ile ilgili rapor hazırlar.<sup>412</sup> Başkan, gerektiğinde yetkilerinin bazılarını bir başkan yardımcısına veya bir genel meclis üyesine devredebilir.<sup>413</sup> Bölgesel gelişme alanlarının düzenlenmesi, şehircilik, konut, sosyal yardım vb. İl genel meclisinin görevleri arasındadır.<sup>414</sup>

Yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmış fakat idari yargıya başvurma yetkisi valinin rolünü korumasını sağlamıştır. 1982 tarihli yasa, valiye yerel yönetim temsilcileri ile işbirliği konusunda görevler vermiştir. Buna göre il genel meclisi başkanı ve belediye başkanları faaliyetleri ile ilgili validen bilgi isterken valiye gerekli bilgileri sağlamaktadır.<sup>415</sup> Diğer yandan yapılan yerel yönetim işlemlerinin yasalara uygunluğunu denetleyen valinin, denetim yetkisini kötüye kullanması ve yerel çalışmalara engel olduğunun kanıtlanması durumunda ilgili yerel birim, yönetim mahkemesine başvurarak valinin verdiği kararları değiştirebilmekte olup yerel yönetimin aldığı bir karar da ancak idare mahkemeleri tarafından iptal edilebilmektedir.<sup>416</sup> 1982 tarihli Yasa, belediyeler ve illerin yönetimi ile mali kararları üzerinde merkezi idarenin kontrol gücünü kaldırırken doğrudan seçilmiş temsilcilerin gelmesini sağlamıştır.<sup>417</sup> Yasa, il ve bölge valilerine yerel yönetimlerin iş ve işlemleri üzerinde ön denetimi kaldırarak geçmişe yönelik denetim yetkisi verirken valiler kararların mevzuata uygunluğunu incelemektedir.<sup>418</sup> Valinin otorite yetkileri, yerel ve bölgesel idareleri denetim fonksiyonları bozularak il genel meclisi

---

<sup>411</sup> NİTAS, s.242

<sup>412</sup> NİTAS, s.242

<sup>413</sup> GÜLER ve diğerleri, s.42

<sup>414</sup> ÖZER, “Fransa’da Merkezi İdare ve Yerel...”, ss.40,41

<sup>415</sup> ÖZER, “Fransa’da Vali ve Kaymakamların...”, s.5

<sup>416</sup> ERTEN, s.64

<sup>417</sup> NORTON, s.127

<sup>418</sup> NİTAS, s.258

başkanlarının valinin yerine geçmesi sağlanmıştır,<sup>419</sup> valinin sahip olduğu yürütme gücü genel meclise verilmiştir.<sup>420</sup>

Fransa'da yerel yönetimlerin politik dünyadaki statüsü açısından bakıldığında sistem, yerel liderler, merkezdeki politikacılar ve üst düzey hükümet yetkilileri arasında karşılıklı dayanışma ve bağlılık anlayışının kabulüne dayanmaktadır. İdari teşkilat kademeleri, yetkilerin birleştirilerek aynı anda birden fazla görev yapabilme (le cumul des mandats) anlayışı temelinde birleşmiştir. Dolayısıyla birçok belediye başkanı, önde gelen il ve bölge meclis üyeleri aynı zamanda yasama meclisinin de üyeleridir ve hükümetin de bir parçası durumundadırlar.<sup>421</sup> Çünkü Le cumul des mandats anlayışı kariyer sahibi politikacılara ulusal düzeyde prestijli konumlara yükselme imkânı sağlamakla kalmayıp aynı zamanda Paris'te edindikleri çevre ve nüfuz ile yerel menfaatleri gözetme ve koruma görevi de vermektedir.<sup>422</sup>

Fransa'da yerel yönetimlerin gelirlerinin %50'si vergilerden, geri kalanının büyük bölümü de merkezin yardım ve bağışlarından, küçük miktarı ise hizmet karşılığı gelmektedir. Bunun yanında ülkemizde %10–12 civarında olan yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki oranı Fransa'da %30'dur.<sup>423</sup>

Fransa'da yerel yönetimlerin önemli gelir kaynağını oluşturan emlak vergileri yanında KDV oranına yerel yönetimlerce ek oran ilavesinin kabul edilmesi de bir diğer gelir kaynağını oluşturmuştur. Bu vergi büyük miktarda olup enflasyona karşı esneklik ve kullanım biçimi de yerel yönetimlere bağlıdır.<sup>424</sup>

Yerel yönetimler yasalarda belirlenmiş olan vergilerin oranını tespit ederek yürürlüğe koyma yetkisine sahiptirler.<sup>425</sup> Diğer yandan meslek vergisi denilen ve işyerlerinin mal varlığı ve miktarı üzerinden alınan vergiler yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısını oluşturmaktadır.<sup>426</sup> Yerel yönetimlere, sosyal refah ve bayındırlık hizmetlerine olan yatırımları desteklemek üzere merkezden yapılan yardımlar merkezi yönetimin belirlediği şartlara uygun projelerin uygulanmasını gerektirdiği ve merkezi denetime

<sup>419</sup> NORTON, s.127

<sup>420</sup> GÜLER ve diğerleri, s.35

<sup>421</sup> KNAPP, 1991, Aktaran: NORTON, s.132

<sup>422</sup> NORTON, s.132

<sup>423</sup> ULUÇ ve diğerleri, s.181

<sup>424</sup> YILDIRIM, s.197

<sup>425</sup> NİTAS, s.255

<sup>426</sup> ULUÇ ve diğerleri, s.181

neden olduğu için eleştiri konusu olmaktadır.<sup>427</sup> Bunun yanında yerel idareler mali yönden etkin bir denetim altında bulunmakta, ‘bölgesel hesap odaları’ aracılığıyla yerel idare ve teşebbüslerin tüm hesapları incelenmektedir. Sayıştay ise bunların üzerinde ikinci derecede inceleme makamıdır.<sup>428</sup>

27.02.2002 tarihli yasa demokrasi üzerine düzenlemeler yaparken reform sürecinin ikinci kısmı 28.3.2003 Anayasa değişikliği ve bazı yasalarla devam etmiştir. Bu değişiklik ile Anayasanın hukuki yapısı önemli şekilde düzenlenmiş, revize edilmiş ve gelecek yıllardaki yerelleşme politikalarına yol gösterecek şekilde değiştirilmiştir.<sup>429</sup> Böylece 1982 sonrası çeşitli yasalarla yerel yönetimlere yetki ve görev aktararak devam eden yerelleşme uygulamaları 2003 yılında yeni bir aşamaya ulaşmış, yasal düzenlemelerin Anayasa karşısında yetersiz kalması devlet örgütlenmesi ile ilgili maddelerde köklü değişiklikler yapılmasına neden olmuştur. Yine “yerel yönetimler” terimi merkez-yerel ikiliğini ortadan kaldırmak üzere “ülkesel yönetimler” olarak değiştirilmiştir. Ülkesel yönetim, ülkede mal ve hizmet üretmek üzere örgütlenen devletin, taşra teşkilatı ve yerel yönetim şeklinde iki idari birim olmaktan çıkarak merkez ve yerel ayrımının kalkmasını ifade etmektedir.<sup>430</sup> Söz konusu Anayasa değişikliğini ele alan kanunun ilk maddesi de Cumhuriyet’in yönetsel yapısının desantralize olduğunu belirtmekte, kurumsal yapılanma içinde yerel yönetimlerin yerini tam olarak belirlemektedir.<sup>431</sup> Anayasa değişikliği, yerel birimlerin yetkilerini anayasal statüye kavuşturarak kanun koyucu karşısında güvence altına alırken yerelleşmede ulaşılmak istenen hedeflerin anayasaya aykırılığı konusundaki sakıncalar ortadan kaldırılmıştır.<sup>432</sup> 2004 tarih ve 809 sayılı Yerel Yönetimlerin Özgürlükleri ve Sorumluluklarına İlişkin Yasa ise AB hukuku gerekleri yönünde yerel yönetimlere yardım sisteminin değiştirilmesini içeren maddesi ile dikkat çekmektedir.<sup>433</sup>

İl yönetiminin gelişiminin Fransa’dan farklı bir gelişim gösterdiği ülkemizde illerin sahip oldukları alan karşısında tanınan imkânlar yetersiz kalmış kendisinden

<sup>427</sup> IULA-EMME, s.45, Aktaran: ULUÇ ve diğerleri, s.181

<sup>428</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme... , s.227

<sup>429</sup> Government of France

<http://en.wikipedia.org/wiki/Government-of-France> E.T: 14.09.2005

<sup>430</sup> GÜLER ve diğerleri, ss.70,81

<sup>431</sup> KIZILKAYA, s.94

<sup>432</sup> GÜLER ve diğerleri, s.72

<sup>433</sup> KIZILKAYA, s.94

beklenen hizmetleri verememiştir. Fransa’ da ise il sınırları toplum taleplerinin karşılanmasında yetersiz kalmıştır.<sup>434</sup> Türk yönetim modeli Fransa’dan alınmış olmasına rağmen Fransa’da sistem üzerinde gerçekleştirilen ve yukarıda genel hatları ile bahsedilen değişiklikler ülkemizde gerçekleştirilememiştir.<sup>435</sup> Fransa’dan alınan mahalli idareler yasası Fransa’da değişikliğe uğramış olmasına rağmen ülkemiz, Napolyon döneminde temelleri atılan bu yasayı devam ettirmiştir.<sup>436</sup>

Fransız yönetiminde, yerel yönetimler lehine gerçekleştirilen reformlar, yazık ki ülkemizde şu anda bile uygulama imkânı bulamamakta merkezi idarenin gücünü sarsacağı, idarenin bütünlüğünü, ulusun birliğini bozacağı gibi gerekçelere dayanarak çekince ile karşılanmaktadır. Ancak görüldüğü üzere Fransa’da yapılan geniş kapsamlı düzenlemeler merkezi idarenin güç ve itibar kaybetmesi, hukuk devleti ilkesinden vazgeçilmesi, yerel idarelerin güçlenerek federatif yapının ortaya çıkması gibi sonuçlara yol açmamıştır. Aksine Fransa, gerçekleştirdiği radikal düzenlemelerle, hem merkezi hem de yerel idarelerine etkinlik kazandırmış, kurucu üyesi bulunduğu Avrupa Birliği’nin öngördüğü değişimleri gerçekleştirmiş, ulusal düzeyde çeşitlenen ihtiyaçları karşılama ve değişen dünyaya uyum sağlama yönünde büyük adımlar atmıştır. Zaten çalışmada, zaman zaman vurguladığımız üzere merkezi ve yerel idareler birbirinin alternatifi olan yönetim şekilleri değil, ülke kalkınmasında birbirini tamamlayan etkinleştiren, destekleyen bir bütünün iki parçasıdır. Dolayısıyla ülke olarak içinde bulunduğumuz gereksiz çekimserlik ve güvensizlik hem merkezi idarenin ağır, verimsiz işlemesine hem de yerel hizmetlerin gereği gibi yerine getirilememesine neden olmaktadır. Sakıncalarını günlük hayatta açıkça yaşadığımız katı merkezîyetçilik uygulamalarını devam ettirerek merkezîyetçi Fransa’dan daha fazla merkezîyetçiliği benimsemiş görünmekteyiz.

<sup>434</sup> ATASOY, Veysel, **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1992, s.226

<sup>435</sup> KAZANCI, Metin, “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, Amme İdaresi Dergisi, S.4, C.16, Aralık, 1983, s.43

<sup>436</sup> UKUŞLU, Hüseyin, “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, Fatih Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.3, C.2, 2004, s.64



## 2.5. İl Özel İdarelerinin Görev ve Sorumlulukları

İl özel idarelerini günün değişen koşullarına uydurabilmek amacıyla 1913 tarihli yasada değişiklikler yapmak için 1987’de çıkarılan yasa<sup>437</sup> ile 16 maddede düzenlemeler yapılırken yasaya 5 madde eklenmiş 6. madde ise çıkarılmıştır.<sup>438</sup>

5302 sayılı Kanun ise genel gerekçesinde, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yerel yönetimlere yönelik, bu birimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verecek şekilde yeniden düzenleme yapılmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Kanun etkin, katılımcı, demokratik mekanizmaların oluşmasını hedeflemektedir. 1913 ve onda değişiklik yapan 3360 sayılı kanunlar ise bu yönden eksiktir.

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısının “genel gerekçeler” bölümünde (m.6) “il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin Anayasanın 127. maddesi ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında öngörülen ilkelere uygun olarak yeniden düzenlendiği belirtilmektedir. Maddede, özel idarenin görev ve yetkileri tek tek sayılmak yerine hizmet alanları belirtilmektedir. Bununla birlikte il özel idaresinin hangi hizmet alanlarında bütün il genelinde, hangi hizmet alanlarında ise belediye hudutları dışında yetkili olacağının belirtildiği ifade edilmektedir. 6. madde kapsamında il özel idarelerine verilen önemli bir görevin de ilin çevre düzeni planını yapmak olduğu vurgulanmaktadır. Tasarı, söz konusu maddede il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını, “İl özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler” şeklinde ifade etmiştir.

Kanun hakkındaki veto gerekçeleri Anayasanın değişik 89. ve 104. maddelerine dayanırken 6. madde ile ilgili olarak genel hatları ile köklü değişiklikler getiren yasa, anayasal kurallara ve kamu yararına uygunluğu açısından ele alınmış, İl özel idarelerinin görev ve yetkilerinin belirgin olarak sayılmaması, genel ve soyut ifadelerin kullanılması gibi hususların belirsizlik yarattığını ileri sürmüştür.<sup>439</sup> Böylece veto edildikten sonra yapılan kısmi değişikliklerle kabul edilen yasada özel

<sup>437</sup> Yasanın 2. maddesine göre, İl Özel İdaresi, mahalli müşterek nitelikteki imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri de imkanları ve öncelik sırasına göre yürütür.

<sup>438</sup> KELEŞ, *Yerinden Yönetim...*, s.141

<sup>439</sup> [http:// www.yerelnet.org.tr/genel/cumhurbaskani-ioi-yasasi-vetosu-php](http://www.yerelnet.org.tr/genel/cumhurbaskani-ioi-yasasi-vetosu-php) E.T: 10.03.2005

idarelerin görev yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 6. madde de değişmiş ve yukarıdaki ifade tanımdan çıkarılmıştır. 5302 s. Kanun aynı madde ve aynı başlık altında İl özel idaresinin görev ve yetkilerini<sup>440</sup> maddeler halinde düzenlemiştir.

Eski kanun, özel idarelerin görevlerinin, mahalli idareler müdürleri ile merkezi idarenin illerdeki kuruluşları aracılığı ile valiler tarafından yürütülmesini öngörmüştür.<sup>441</sup>

İl özel idaresinin görevleri, belediye ve köy yönetimlerinin yetki alanı dışında kalan ortak nitelikteki yerel hizmetlerdir.<sup>442</sup> Bu görevler, aslında merkezi idare tarafından yürütülen hizmetlerin bir kısmının o il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, söz konusu sınırlar içinde yürütülmesi ve gerçekleştirilmesini kapsamaktadır.<sup>443</sup> İl özel idaresinin temel fonksiyonu, ilde mahalli nitelikteki kamu hizmetlerini doğrudan yerine getirmekten ziyade mahalli hizmetlerin denetiminde il halkının temsilcisi, gözetim ve denetim aracı olmasıdır.<sup>444</sup>

5302 sayılı kanuna göre il özel idaresinin başlıca görevleri şunlardır:

### 2.5.1. Bayındırlık Hizmetleri

Eski kanunda, il sınırları içinde ilçe, köy ve bucakları birbirine bağlayan yolların yapımı, onarımı, bakımı, göl ve bataklıkların ıslah edilmesi, içme suyu getirilmesi gibi hizmetlere ilişkin ifade 5302 s. Kanunda yer almamıştır. Yeni kanun bayındırlık hizmetleri ile ilgili olarak (m.6/a,b) ilin çevre düzeni planı, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, imar, kanalizasyon, katı atık, park ve bahçe tesisi şeklinde ifadeye yer vermiştir.

Gerek devlet yollarının gerekse il yollarının kent ve kasabalardan geçen kesimlerinin yapım ve bakımını yapmak, kent içi ulaştırma, su, elektrik, havagazı gibi yerel kamu hizmetleri için kurulacak işletmelere 40 yılı geçmemek üzere izin vermek<sup>445</sup> de bu kapsamdaki görevler arasındadır.

<sup>440</sup> İl özel idaresinin görev ve yetkileri, 13 Mart 1329 (1913) tarihli İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesinde 15 bent halinde ayrıntılı olarak yer almıştır. (Gözler, s.75)

<sup>441</sup> CANMAN ve diğerleri, s.59

<sup>442</sup> ERYILMAZ, s.127

<sup>443</sup> GÜNDAY, s.407

<sup>444</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, s.150

<sup>445</sup> KELEŞ, *Yerinden Yönetim...*, s.141

### 2.5.2. Tarım ve Hayvancılık Hizmetleri

Örnek çiftlik ve fidanlıklar kurmak, damızlık hayvan yetiştirmek, tarım ürünleri sergileri açmak, ürün türlerini ıslah etmek, ilin iklimine uygun yeni ürünler yetiştirmek için parasız tohum ve fidanlar dağıtmak, tarımın gelişmesi için tarım aletlerini kiraya vermek, orman yetiştirmek, yabani ağaçları aşılama,<sup>446</sup> orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma çalışmaları yapmak. (5302 s. Kanun m.6/b)

### 2.5.3. Eğitim-Öğretime Katkı Hizmetleri

Eski kanunda özel idarelerinin yetkili oldukları yerlerde eğitim-öğretim hizmetleri, bu idarelerin görev ve sorumlulukları kapsamında sayılmıştır. Şöyle ki;

İl özel idarelerine; Okul öncesi eğitimi, ilk, orta öğretim ve mesleki öğretim kurumları, özel eğitime muhtaç çocukların eğitim ve öğretimi, yaygın eğitim, çıraklık okulları, pratik meslek kursları ve diğer yetiştirici ve tamamlayıcı kurslara ilişkin binalar, bunların onarımı, donanımını yapmak, eğitim-öğretim kurumlarının Milli Eğitim Bakanlığı'nın saptadığı genel ilke ve programlara göre yönetilmesini denetlemek, bu kurumların personelini yine Bakanlığın esas ve standartlarına göre atamak, özlük işlemlerini yürütmek, pansiyon açmak ve bunların da standartlara uygun hizmet vermesini gözetip denetlemek, sanat okulları açmak, gezici kurslar, öğretmen okulları, işçi ve fakirler için gece okulları açılması ve bunların eğitimle ilgili yasalar uyarınca yönetilmesi ve gözetilmesi gibi görevler verilmiştir.

Ancak il özel idarelerine verilen diğer birçoğu gibi örgün eğitim ile ilgili görevler de zamanla merkezi idarenin görevi durumuna gelmiştir.<sup>447</sup>

Son olarak ise çeşitli maddelerinde değişiklik yapılmak üzere TBMM'ye gönderilen 5302 sayılı Kanunda eğitimle ilgili maddenin değişiklik gerekçesi olarak; eğitimin tek elden uygulanan bir Devlet politikası olduğu, buna bağlı olarak merkezi plan, program ve uygulama gerektirdiği, uygulamada ulusal birliğin, fırsat eşitliğinin sağlanması için merkezi yönetimin sorumluluğunda bulunması gerektiği, eğitim hizmetlerinin il özel idarelerine bırakılmasının öğretim birliği, ulusal birlik, laik,

<sup>446</sup> ERYILMAZ, s.128

<sup>447</sup> GERAY, Cevat, "Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, S.6, C.3, Kasım, 1994, s.6, Aktaran: ÇEKMEN, Mehmet Murat, İl Özel Yönetimlerinin İşlevleri ve Mali Yapısı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999, s.46

demokratik, adil, işlevsel, bilimsel temelli eğitim anlayışına ve Anayasanın Atatürk ilke ve devrimlerini temel alan ruhuyla bağdaşmadığı hususlarına yer verilmiştir.<sup>448</sup> 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu yapılan değişikliklerle kabul edilirken eğitim, özel idarelerin görev ve yetkileri arasında yer almamıştır.

Kanun 6. maddesinde, özel idarelerin il sınırları içinde yapmakla görevli ve yetkili olduğu konular arasında eğitime katkı sağlayacak hizmetleri; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa ihtiyacını, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmetler şeklinde saymıştır.

Görüldüğü üzere il özel idarelerinin eğitim ve öğretime yönelik görevleri sadece yan hizmetler olarak sınırlanmıştır.

#### **2.5.4. Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri**

Hastane açmak, işletmek, bulaşıcı hastalıklarla mücadele etmek, düşkünler yurdu, kimsesiz çocuklar için yuvalar gibi sağlık ve hayır kurumları meydana getirmek gibi eski kanunda sayılan hizmetler 5302 sayılı Kanunda m.6/a da sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarının bakım onarımının yapılması şeklinde yer almış, m.6/b de de hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirliilerin durumuna uygun yöntemler kullanılacağı ifade edilmiştir.

#### **2.5.5. Ekonomi ve Ticaret Hizmetleri**

Eski kanunda; ticaret ve sanayi odaları kurmak, sergi, pazar, panayır açmak, yerel sanayiye ait müzeler yapmak, gerekli görülen yerlerde ticaret odaları ve ticaret borsaları kurmak, ticari faaliyetlerin kolaylaştırılması ve yerel servetin artırılması için her türlü önlemi almak, il dâhilinde kurulacak fabrikalara ruhsat vermek gibi önceki kanunda yer alan hususlar 5302 s. Kanunda sanayi ve ticaret kurumlarının arsa temini binalarının yapım onarım bakımına yönelik ihtiyaçların karşılanması şeklinde bir ifade ile yer almıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunda 6. madde çerçevesinde hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasında, il özel idaresinin mali durumu ve hizmetin ivediliğinin dikkate alınacağı, hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en

<sup>448</sup> <http://www.yerelnet.org.tr/genel/cumhurbaskani-ioi-yasasi-vetosu-php> E.T: 10.03.2005

uygun yöntemlerle sunulacağı ifade edilmiştir. Kanun, il çevre düzeni planının valinin koordinasyonunda illerde il belediyesi ve il özel idareleri ile birlikte yapılacağını, planın belediye meclisi ve genel meclisçe onaylanacağını belirtmiştir.

5302 sayılı Kanun aynı maddesinde, özel idarelerin; sağlık, tarım, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, ilk ve orta öğretim kurumlarına arsa temini, bina yapımı, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetlerle ilgili olarak il içinde yetkili ve görevli olacağını düzenlemektedir.<sup>449</sup> İl özel idareleri, kalkınma planları, ilke, hedef ve gereklerine uygun olarak imkânlarına ve ihtiyaçlarına göre yıllık program hazırlamak ve uygulamakla da görevlidirler.<sup>450</sup>

5302 sayılı Kanunun 69. maddesi hükmünce il özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planları yapmak, ekip ve donanımı hazırlamakla da görevlidir. Bu planların hazırlanmasında ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleri, üniversiteler ve diğer mahalli idarelerin görüşlerinin alınması öngörülmektedir.

Önceleri, merkezi idarenin yetersiz ve güçsüz durumda olmasından dolayı taşradaki kamu hizmetleri bu birimlere verilmiş, çok sayıda yetki ve göreve sahip olan özel idareler; merkezi idare kuruluşlarının örgüt, personel ve teknik imkânlar açısından yeterince gelişemediği Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde kendilerine has fonksiyon ve hizmet yürütmüşlerdir.<sup>451</sup>

Eski kanun döneminde il özel idarelerine verilen görevlerin tamamına yakını, Cumhuriyetten sonra çıkarılan çeşitli kanunlarla merkezi yönetim organlarının görevleri kapsamına alınarak 1950'den sonra kurulan bakanlıklar ve katma bütçeli kurumlar, il özel idaresinin görevlerini yüklenmişlerdir.<sup>452</sup> Böylece bu görev ve yetkiler, aşamalar halinde merkezi idare (Bayındırlık Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü vs.) tarafından üstlenilmiştir.<sup>453</sup>

<sup>449</sup> <http://www.cnnturk.com.tr/TURKIYE/haber-detay.asp?PID:3188> HID:18 haber ID:73424 E.T: 10.03.2005

<sup>450</sup> TORTOP, Nuri, "İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler", Amme İdaresi Dergisi, S.3, C.20, Haziran, 1987, s.4

<sup>451</sup> ERYILMAZ, **Yerel Yönetimlerin...**, s.132

<sup>452</sup> ERYILMAZ, ss.128,129

<sup>453</sup> GÖZLER, s.75

Örneğin, il özel idaresine verilmiş bulunan il sınırları içindeki karayollarının yapım, bakım ve onarımı görevi, 5539 sayılı Kanun ile büyük ölçüde merkezi idare tarafından üstlenilmiş ve il özel idarelerine sadece ikinci derece olarak kabul edilen yolların yapım, onarım ve bakımı bırakılmıştır.<sup>454</sup>

İl özel idarelerinin yasal görevleri arasında olup da fiilen merkezi idare kuruluşları tarafından yürütülen bazı hizmetler şunlardır:

- İl içinde hastane, yetim, düşkünler evi vb. sosyal yardım tesisleri kurmak,
- Çevre sağlığı ile ilgili görevler,
- İl ve köy yollarının yapım, bakım, onarımı, köy içme sularının yapımı,
- Orta dereceli meslek ve sanat okulları, gece okulları, halk dershaneleri ve kurslar açmak,
- İl içinde orman yetiştirmek ve korumak.<sup>455</sup>

Görüldüğü üzere sonradan çıkarılan kanunlarla il özel idaresinin görevlerinin çoğu merkezi idareye (genel yönetime) geçmiş diğer yandan bu görevler il özel yönetiminden de açık bir şekilde alınmamış, bu durum ise uygulamada zorluklar ortaya çıkararak ikili bir yapının oluşmasına neden olmuştur.

İl özel idarelerinin yetki ve görevlerinin büyük ölçüde ellerinden alınması yeterli düzeyde araç gereç ve personele sahip olmamayı da beraberinde getirmiş<sup>456</sup> belirsizlik ve karmaşa durumu ise devam etmiştir. Diğer yandan görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanamadığından bu kuruluşların kendilerine bağlı hizmet birimleri oluşturulamamıştır. Özel idarelerin, valiye bağlı il hizmet birimleri ile görevlerini yürütmesi öngörülmüştür.<sup>457</sup>

İl özel idareleri ile merkezi idarenin faaliyet alanı çakışmakta, buna bağlı olarak da il özel idarelerinin fonksiyonu, merkezi idareye yardım şeklini almaktadır.<sup>458</sup> Aslında hizmet alanlarında devam eden görev karışımları sadece yasalardadır. Hizmetler zaten fiilen merkezi idare kuruluşlarına geçmiş

---

<sup>454</sup> GÜNDAY, s.408

<sup>455</sup> TAMER, s.136

<sup>456</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, s.175

<sup>457</sup> TODAİE, **Federal Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayın No:239, 1992, s.74

<sup>458</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, s.150

bulunmaktadır.<sup>459</sup> Günümüzde öngörülen reformlar amacı ise bu sorunları çözmeye çalışmaktır.

## 2.6. İl Özel İdarelerinin İşlevi ve Konumu

İl özel idarelerinin en önemli işlevi, demokrasi eğitiminin ve tecrübesinin kazanıldığı ve geliştirildiği mikro parlamentolar<sup>460</sup> olmasıdır. Mahalli idareler denildiği zaman “demokrasi” ve “fonksiyonel etkinlik” olmak üzere iki temel düşünce akla gelmektedir. Buna dayanarak mahalli idare organlarının seçimle belirlenmesi, mahalli halka karşı sorumlu olması gibi demokratik nitelikleri taşımaları gerekmektedir.<sup>461</sup> Bilindiği üzere demokrasi; halka karşı sorumluluk taşıyan politikaların gerçekleştirilerek yürütülmesine yönelik tavırları temel almaktadır.<sup>462</sup>

İl özel idareleri, konumları açısından, merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasında yer alan, hem kırsal hem de kentsel alanları içeren ve il sınırları içinde etkinlik gösteren bölgesel bir yerel yönetim birimidir.<sup>463</sup> Bu bağlamda demokrasi kadar önemli olan bir diğer konu da ‘fonksiyonel etkinlik’dir. Etkinlik, hizmet için ayrılan kaynaklar ile amaç arasındaki uygunluk olarak ele alınabilir. Etkinliği sağlamak için yani alınan kararların isabetli ve amaca uygun olabilmesi için halkın yönetime demokratik katılımının sağlanması gerekmektedir.<sup>464</sup>

Anlaşıldığı üzere yerel halkın, yönetime aktif katılmasına, yöneticileri seçmesine, gerçekleşen hizmetlerin verim ve kalitesini denetlemesine, vatandaş bilincini yaşamasına fırsat veren birimler olan özel idareleri yine vatandaşlara en yakın birimler olarak etkin, erişilebilir hizmet sunan kuruluşlardır. Bu hususlar özel idarelerin en önemli işlevlerini ve konumlarını oluşturmaktadır.

<sup>459</sup> ÇOKER, Ziya, **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, 26 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara, 1995, s.51

<sup>460</sup> İngilizcede ‘mahalli hükümet’ anlamına gelen ‘local government’; mahalli idare, ‘local administration’ ise merkezi idarenin taşra teşkilatı anlamında kullanılmaktadır.

<sup>461</sup> ERYILMAZ, **Yerel Yönetimler**..., s.129

<sup>462</sup> POLLITT, Christopher, HARRISON, Stephen, (Ed), **Handbook of Public Services Management**, Oxford, 1994, s.25

<sup>463</sup> TAMER, ss.136,137

<sup>464</sup> ERYILMAZ, **Yerel Yönetimler**..., s.131

## 2.7. İl Özel İdarelerinin Yetki, İmtiyaz ve Muafiyetleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 7. maddesinde İl özel idaresinin yetki ve imtiyazları şu şekilde yer almıştır:

- Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak; gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek,
- Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,
- Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek,
- Borç almak ve bağış kabul etmek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı on milyar Türk Lirasının altında olan dava konusu işlerin anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
- Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak,
- Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek; büyükşehir belediyesinin olmadığı yerlerde belediye sınırları içindeki birinci sınıf sıhhi müesseselere ruhsat vermek.

İl özel idaresi, hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

İl özel idaresinin mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır.

İl özel idaresi vergileri, resimleri, harçları, proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, şartlı bağışları ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemez.

İl Özel İdareleri Kanun Tasarısında 10 milyar TL olarak belirtilen vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu işlerin anlaşmayla tasfiyesinde söz konusu miktar Kanunda 25 milyar TL olarak değişmiştir. Yine tasarıda yer alan



‘büyük şehir belediyesinin olmadığı yerlerde belediye sınırları içindeki birinci sınıf sıhhi müesseselere ruhsat vermek’ hükmü kanunun ilgili maddesinde yer almamıştır.

İl özel idaresinin muafiyetleri:

5302 sayılı Kanun, 8. maddesinde il özel idaresinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşa ve kullanımları her türlü vergi, resim, harç ve katkı paylarından muaf olduğu hükmüne yer vermiş, muafiyet unsurlarını sıralarken katkı ve katılma payları şeklinde bir ifade kullanmıştır.

## **2.8. İl Özel İdarelerinin Organları**

İl Özel İdaresi Kanununda belirtildiği üzere İl özel idaresinin “il genel meclisi”, “il encümeni” ve “vali” olmak üzere üç organı vardır. İl genel meclisi ve il encümeni, il özel idaresinin müzakere ve karar organlarıdır. Vali ise, il özel idaresinin yürütme organıdır.

5302 sayılı Kanun il özel idarelerinin organlarına dair yenilikler getirmiştir.

### **2.8.1. İl Genel Meclisi**

#### **2.8.1.1. İl Genel Meclisinin Kuruluşu, Çalışma Usulleri**

1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun’un 5. maddesine göre il genel meclisi, il’e bağlı ilçeler halkının seçmiş bulunduğu üyelerden oluşmaktadır. Kanun 2. maddesinde, il genel meclisi için yapılacak seçimlerin seçimlerinin serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılacağını, 3. maddesinde ise il genel meclisi üyeleri seçimi için her ilçenin bir seçim çevresi olduğunu hükme bağlamıştır.<sup>465</sup>

2972 sayılı Kanunun 9. maddesine göre (Değişik birinci fıkra : 27/12/1993 - 3950/1 md.) yirmi beş yaşını dolduran ve yine 10. maddesine göre (Değişik : 31/3/1988 - 3420/8.md.) Anayasa ve Kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak,

<sup>465</sup> 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?MevzuatKod=1.5.2972> E.T: 10.05.2006

seçilme yeterliğine sahip olan her Türk vatandaşı, il genel meclisi üyeliğine adaylığını koyabilmekte ve seçilebilmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise ‘İl Genel Meclisi’ başlıklı 9. maddesinde il genel meclisini ve onun oluşumunu şu şekilde tanımlamaktadır: “İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur”.

2972 sayılı Kanun’un 5. maddesine göre il genel meclisi üyelikler için,

Nüfusu 25 000'e kadar olan ilçelerde	2
” 25 001'den 50 000'e kadar olan ilçelerde	3
” 50 001'den 75 000'e kadar olan ilçelerde	4
” 75 001'den 100 000'e kadar olan ilçelerde	5

asıl üyelik ve aynı miktarda yedek üyelik hesaplanır. Nüfusu 100 000'den yukarı olan ilçelerde fazla her 100 000 nüfus için bir asıl, bir yedek üye eklenir.

5302 sayılı Kanun, il genel meclisi başkan ve üyelerinin özel olarak kendileri ile veya ikinci derece dâhil kan, kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamayacaklarını belirtmiştir (m.19).

Kanun, 21. maddesinde ise il genel meclisi üyeliğinin ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona ereceği, özürsüz veya izinsiz üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının çoğunluğuyla karar verileceği, il genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda da, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verileceğini ifade etmektedir.

5302 sayılı Kanun, bir yenilik olarak 16. maddesinde il genel meclisinin, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurulmasını öngörmüştür. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler, imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık ile plan ve bütçe komisyonlarının kurulmaları zorunludur. Çalışmalarında uzman kişilerden de yararlanabilen

komisyonlar, görev alanlarına giren konuları görüşür, il genel meclisi ise karara bağlar. Komisyon raporları açıktır ve halka çeşitli şekillerde duyurulur.

Kaymakamların ve ildeki kamu kuruluşlarının amirlerinin, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın kendi görev alanları ve faaliyet konularının görüşüldüğü meclis ve ihtisas komisyonu toplantılarına katılabileceği ve görüş bildirebileceği ifade edilmiştir.

İÖİK Tasarısı bununla, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak meclis çalışmalarında katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik, hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına odaklılık gibi hususlar ile sivil toplum örgütlerinin önerilerinden yararlanılmasına, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yönelik bir sistem kurulmasını amaçlamaktadır (gerekçeler m.9). 5302 sayılı Kanun ise bu hususlara yer vermemiştir.

3360 sayılı eski kanuna göre il genel meclisi, her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında olağan toplantısını yapmaktaydı. Toplantı süreleri en çok 30 gündü. İl genel meclisi toplantılarının başlama ve bitiş tarihleri İçişleri Bakanlığı'na bildirilmekteydi. Toplantı süresi sona erdiği halde konuların incelenmesi ve görüşülmesi sonuçlanmadığında, il genel meclisi 10 günü geçmemek üzere toplantıyı uzatma ve sebeplerini Bakanlığa bildirmek durumundaydı.<sup>466</sup> İçişleri Bakanlığı veya valilikçe lüzum görüldüğü ya da meclis üye tamsayısının en az üçte ikisinin bu konudaki yazılı teklifi vali ve bakanlıkça uygun görüldüğü takdirde, zamanı ve yeri belirtilerek il genel meclisi olağanüstü olarak da toplantıya çağrılabilirdi.<sup>467</sup> Genel meclisin toplantı süresinin uzatılması, olağanüstü toplantıya çağırılması İçişleri Bakanlığı'nın izni ile olmaktadır, belirlenmiş zaman ya da yer dışında yapılan toplantıları dağıtma yetkisi valiye verilmişti.<sup>468</sup> Olağanüstü toplantıda sadece çağrı konusu görüşülmekteydi.<sup>469</sup>

<sup>466</sup> KARAMAN, Zerrin, Toprak, **Yerel Yönetimler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, Kasım, İzmir, 1998, s.28

<sup>467</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, s.151

<sup>468</sup> YAVUZ, Fehmi, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1966, s.160

<sup>469</sup> MERİÇ, s.5

5302 sayılı Kanun ise 12. maddesinde il genel meclisi toplantılarına dair düzenlemeyi yapmıştır. Kanun, meclisin kendisinin belirleyeceği bir aylık tatil haricinde her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen gün ve toplantı yerinde toplanacağını,<sup>470</sup> Kasım ayı toplantısının dönem başı toplantısı olduğunu, bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresinin en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresinin ise en çok beş gün olacağını hükme bağlamıştır. Belirlenen yer dışında toplanma zorunluluğu durumunda toplantı, üyelere ve valiye önceden bilgi verilerek, meclis başkanının belirlediği yerde ve halka olağan yöntemlerle duyurularak yapılacaktır. Toplantıları açık olan il genel meclisinin, başkan veya üyelerinden birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kapalı oturuma karar verilebilir. Görevlilerce tutanağa geçirilen meclis görüşmeleri başkan ve üyelere imzalanır. Ayrıca ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirleri, gündem konuları ile ilgili olarak meclis toplantılarına davet edilerek bilgi alınabilir.

5302 sayılı İ.Ö.İ.K. 11. madde hükmü şu şekildedir:

*“İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar.*

*Meclis başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır.*

*Meclis başkanlığı ve başkanlık divanında boşalma olması durumunda, kalan süreyi tamamlamak üzere, yenisi seçilir.*

*İl genel meclisine meclis başkanı, bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder.*

*Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür.*

*İl genel meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir”.*

<sup>470</sup> İ.Ö.İ.K. Tasarısı, bu düzenlemeye genel gerekçeler bölümünde, yılda iki kez yapılan olağan toplantı ve belli şartların gerçekleştirilmesiyle yapılacak olağanüstü toplantı sisteminden vazgeçilerek meclisin her ay olağan olarak toplanmasının öngörüldüğü şeklinde yer vermiştir. Bu değişiklik ile mahallî hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclis denetiminin daha etkin bir şekilde yapılmasının amaçlandığı belirtilmektedir.

Eski kanuna göre toplantıların günü ve gündemi vali tarafından tespit edilmekte, valinin başkanlık ettiği meclis görüşmeleri halka açık yapılmaktaydı. İ.Ö.İ.K. Tasarısı ve 5302 sayılı Kanun, 13. maddelerinde toplantı gündeminin il genel meclis başkanı tarafından belirleneceğini, üyelere en az üç gün önceden bildirileceğini, valinin önerdiği hususların öncelikle gündeme alınacağını ifade etmektedir. Tasarıda yer alan gündemin belirlenmesinde ‘valinin görüşü alınır’ ifadesi kanunda yer almamıştır.

5302 sayılı Kanun 12. maddesinde toplantıların halka açık olacağını, meclis başkanı veya üyelere birinin gerekçeli önerisi üzerine katılanların salt çoğunluğu ile kapalı oturuma karar verebileceğini belirtmiştir. 14. maddede ise il genel meclisinin, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplandığı ve katılanların çoğunluğu ile karar verdiği ifade edilmektedir.

1913 sayılı Kanunda değişiklik yapan 3360 sayılı Kanun çerçevesinde seçilmiş bir başkan bulunmayan ve vali başkanlığında toplanan il genel meclisince dönem başı toplantısının ilk birleşiminde üyeleri arasında gizli oyla birinci ve ikinci başkan vekili ile ikisi yedek olmak üzere dört kâtip seçilmekte ve valinin bulunmadığı toplantılara başkan vekili başkanlık etmekte idi. Yani bu kanuna göre il genel meclisi başkanlığı vali tarafından yürütülmekteydi.

5302 sayılı Kanun Tasarısının genel gerekçeler bölümünde (m.11) meclis başkanının meclis üyeleri arasından seçilmesinin tasarı ile yapılan değişikliklerden birisi olduğunu belirterek bunu Anayasanın, mahalli idarelerin karar organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilmesinde zorunluluk öngören 127. maddesine dayandırmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının da “Özerk Yerel Yönetim Kavramı” başlığı altında yer alan 3. maddesi mahalli idare meclislerinin, eşit, genel oy, gizli seçimle işbaşına gelen seçilmiş üyelere oluşmasını öngörmektedir. Bu nedenle il genel meclislerine valinin başkanlık etmesinin mümkün olamamaktadır.<sup>471</sup>

Avrupa Konseyi’nin 1985’de kabul ettiği “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nda (Subsidiarite-Subsidiarity), “Hizmette Halka Yakınlık İlkesi” olarak ifade edilmektedir.

<sup>471</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

<http://www.avrupakonsevi.org.tr/tur/antlasma/aas-122.htm> E.T:10.04.2006

Bu kavrama göre; “Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır”.<sup>472</sup> Yani kamu hizmetlerinin bir üst birim tarafından etkili olarak sağlanamaması halinde alt yönetim birimleri tarafından sağlanması gerekmektedir.<sup>473</sup> Zaten Avrupa Birliği de kendi gündeminde önemli yer tutan bu ilkeyi hem üye ülkelerle ilişkileri hem de bu ülkelerin kendi yerel yönetimleri ile ilişkileri bazında ele almaktadır.<sup>474</sup> Ülkemizin bazı çekincelerle kabul ettiği Şart kapsamında yer alan subsidiarity ilkesinin yerel yönetimler açısından demokratik ve katılımcı anlayışın hâkim olmasını sağlayacağı öne sürülmektedir.<sup>475</sup>

Şart’ın özerk yerel yönetimin kapsamına ilişkin 4. maddesi yerel yönetimler konusunda genel yetki ilkesini kabul etmiş, bu ilkeye göre aksi kararlaştırılmamış ise olabildiğince fazla yetki alanının yerel yönetimlere bırakılmasını,<sup>476</sup> bu yetkilerin, kanunda öngörülen durumlar dışında diğer merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamamasını veya sınırlandırılmamasını öngörmüştür.<sup>477</sup>

Eski kanuna göre, il özel idaresinin görüşme ve karar yetkisine sahip en yüksek, güçlü ve tamamıyla yerel bir organı olan genel meclis, özel idarenin bütün yetkilerine sahip olduğu için diğer organları da denetlemekteydi. İl encümeni meclisin denetimine tabi olduğu gibi, ilin yürütme organı olan vali de bu sıfatı bakımından meclisin denetimine tabi idi. İl özel idaresi ile ilgili konuları il genel meclisi her zaman toplanıp müzakere edemediği için onun adına sonradan onaylamak üzere il encümeni yürütmekte, vali ise her iki organ arasında bilgi akışı ve koordinasyonu sağlamaktan sorumluydu.<sup>478</sup> 5302 sayılı Kanun ise encümenin meclis adına karar alma yetkisine son vermiştir.

<sup>472</sup> ULUSOY, AKDEMİR, s.42

<sup>473</sup> ÇALIŞKAN, Abdülkerim, SAĞBAŞ, İsa, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005, s.330

<sup>474</sup> ERYILMAZ, s.80

<sup>475</sup> AKDOĞAN, Argun, “Yerel Yönetimlere Halkın Katılımı: Sınırlılık ve Yeni Açılımlar”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.274

<sup>476</sup> TBD, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler, Uluslararası Konferans, Ankara, 1995, s. 25, Aktaran: AYDEMİR, Süleyman, Ruhi, “Türkiye’de Yerel Yönetimler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme, **Yerel Yönetim ve Denetim**, S.6, C.6, Haziran, 2001, s.39

<sup>477</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu... , s.5

<sup>478</sup> TAMER, ss.165,166

Diğer yandan 5302 sayılı Kanun hakkında kabulünden önce değişmesi istenen maddelerde değişikliğe gerekçe olarak, valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmesinin, il genel meclisinin tek karar organı olarak düzenlenmesinin, başkanı meclis bünyesinde seçmesi ve her ay toplantı yapmasının, meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayına sunma zorunluluğunun kaldırılmasının, valinin yıllık etkinlik raporu hakkındaki yetersizlik kararının İçişleri Bakanlığı'na gönderilmesin vb. hususların özerklikten öte kolayca bağımsız nitelik kazanabilecek yerel meclis oluşturulduğu belirtilmiş, diğer gerekçelerde olduğu gibi bunun tekil devlet modeli ve merkezîyetçi yapıya uymadığı öne sürülmüştür. Anayasada yer alan 'idarenin bütünlüğü' ilkesi ile 'idari vesayet' yetkisinin (m.127), özel idarelerin tüm eylem, işlem ve etkinliklerinin merkezi yönetimin denetiminde olmasını, dolayısıyla genel meclis kararlarının valinin onayına bağlı olmasını gerektirdiği vurgulanmış, yasadaki düzenlemenin ise bu gereğe uymadığı ifade edilmiştir.

#### **2.8.1.2. İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri**

İl genel meclisinin görev ve yetkileri 04.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinde şu şekilde yer almaktadır:

- a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.
- b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- c) İl çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak.
- d) Borçlanmaya karar vermek.
- e) Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- f) Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.
- g) Şartlı bağışları kabul etmek.

h) Vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı beş milyardan yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

i) İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

j) Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

k) İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

l) Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

m) Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek.

n) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

o) İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek

Kanun, il genel meclisinin görevlerini; özel idarelerin özerkliklerinin bir gereği olarak ve bu idarelerin karar yetkisine sahip organının meclis olmasını göz önünde tutarak arttırmaya ve etkinleştirmeye çalışmıştır.

5302 sayılı Kanunun 18. maddesine göre il genel meclisinin soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yolu ile bilgi edinme ve denetim yetkisi de vardır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına verdikleri önerge ile özel idarenin işleri ile ilgili konularda yazılı veya sözlü soru sorabilirler ki cevaplar da vali veya görevlendireceği kişi tarafından yine yazılı veya sözlü olarak verilebilir. Genel görüşme açılması için genel meclis üyelerinin en az üçte birinin meclis başkanlığına istekte bulunması ve bu isteğin meclis tarafından kabul edilerek gündeme alınması gerekmektedir. Yine valinin meclise sunduğu faaliyet raporu, meclis üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğu tarafından yeterli görülmezse yetersizlik kararı ile görüşmeleri içeren tutanak, meclis başkanı tarafından gereğinin yapılması için İçişleri Bakanlığı'na gönderilir.

Ayrıca il genel meclisi üyelerinin görevleri boyunca ve sona ermesinden itibaren iki yıl süre ile il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan veya



dolaylı olarak taahhüde girememe, komisyonculuk ve temsilcilik yapamama gibi yükümlülükleri de bulunmaktadır (m.20).

### 2.8.1.3. İl Genel Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi

3360 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda; İl genel meclisinin tüm kararları valinin onayı ile yürürlüğe girmektedir, vali onaylamak istemediği meclis kararlarına karşı 20 gün içinde Danıştay’da itiraz etme hakkına sahiptir.<sup>479</sup> Danıştay’ın alacağı karara göre hareket edilmekte olup (m.135)<sup>480</sup> valinin bunun dışında bir yetkisi yoktu. Vali, onaylamadığı bir kararı 20 gün içinde Danıştay’a götürmez ise, bu kararın onaylanmış ve dolayısıyla yürürlük kazanmış olacağını kabul etmek gerekirdi.<sup>481</sup>

Vali, tasdik etmediği bir kararı itiraz yolu ile Danıştay’a havale eder ise Danıştay, itirazı karara bağlamak zorundaydı. Danıştay’ın bu konudaki kararı nihai bir karar olup hem il genel meclisini hem de valiyi bağlamaktaydı. Danıştay, vali tarafından itiraz olunan kararı onaylarsa bu durumda karar yürürlük kazanır; bozarsa dosyayı iade eder, ilk durumda vali, diğer durumda ise il genel meclisi Danıştay kararına uymak zorundadır. Danıştay kararının nihailiğini kesin hüküm olarak anlaşılmamalıdır. Çünkü bu yargısal bir karar değil, Danıştay’ın bir idare organı sıfatı ile verdiği bir karardır.<sup>482</sup>

06.01.1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanununun 42/h maddesinde de; “birinci daire İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatı gereğince doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay’a verilen işleri inceler ve gereğine göre karara bağlar ve düşüncesini bildirir” hükmü yer almaktadır.<sup>483</sup>

<sup>479</sup> ERYILMAZ, s.131

<sup>480</sup> Diğer yandan, merkezi idare içinde bir başka makamın tasdikine tabi tutulmuş il genel meclisi kararları hakkında İ.Ö.İ.K. nun 135. maddesi uygulanmaz. Bu gibi kararlar valinin onayına tabi olmadıklarından, vali tarafından onaylanmaları bir hüküm ifade etmeyeceği gibi, bu kararlara karşı 20 gün içinde Danıştay’a itiraz olunmaması da onlara yürürlük kazandırmaz. (Günday, s.413)

<sup>481</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.112

<sup>482</sup> GÜNDAY, s.413

<sup>483</sup> 2575 sayılı Danıştay Kanunu

[www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC12575.HM5.frameset.html](http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC12575.HM5.frameset.html) E.T: 10.05.2004

5302 sayılı Kanun, il genel meclisinin gündeminin de meclis başkanı tarafından belirleneceğini, valinin sadece görüşünün alınacağını hükme bağlamıştır. İl genel meclisi üyelerinin de özel idare işleri ile ilgili konuların gündeme alınmasını önerme hakkı vardır. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğu tarafından kabul edilirse gündeme alınır (m.13). İl genel meclisi üyelerinin alınacak kararlara aktif katılımını sağlamak üzere eğitim-kültür ve sosyal hizmetler, imar-bayındırlık, çevre-sağlık, plan ve bütçe komisyonlar kurmak da zorunlu olmaktadır.

5302 sayılı Kanun 15. maddesinde İl genel meclisi kararlarının kesinleşmesi<sup>484</sup> konusunu şu şekilde ele almaktadır;

*“İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.*

*Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.*

*Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.*

*Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur”.*

Görüldüğü üzere eski kanunda valinin onayına tabi olan il genel meclisi kararları, yeni kanunda yeniden düzenleme konusu yapılarak alınan kararların yürürlük kazanması için valiye gönderilmesi öngörülmüştür (m.15). Çünkü meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayı yerine bu kararların yürürlüğe girebilmesi için valiye gönderilmesi yeterli olmaktadır. Kanunun vesayet uygulamalarını azaltma yönünde bir düzenlemeyi öngördüğü anlaşılmaktadır.

Yine kesinleşen kararların bir hafta içinde halka duyurulması, demokrasi açısından etkili bir mekanizma olan kamuoyu denetimini sağlamaya yönelik bir yaklaşımı göstermektedir.

<sup>484</sup> İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı, genel gerekçeler bölümünde (m.15) il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi için öngörülen onay sistemine son verilmekte, ancak kararların valiye gönderilme zorunluluğu getirilmekte, valiye gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği belirtilmektedir. Yine diğer bir yenilik olan meclis kararlarının toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde halka duyurulması ile de halkın denetiminin artırılmasının amaçlandığı aynı madde gerekçesinde ifade edilmektedir.

#### 2.8.1.4. İl Genel Meclisinin Feshi

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 125. maddesine göre İl Genel Meclisi bazı durumlarda, İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunabilmekte ve bu gibi yerlerde yeniden seçim yapılmaktaydı. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de talep etmekteydi.<sup>485</sup> Kanuna göre il genel meclisinin feshinin söz konusu olması halinde yenisinin seçilerek ilk toplantısına kadar görevlerini muvakkat (geçici) encümen ifa etmekte, muvakkat encümen ise valinin başkanlığında, il idare kurulu üyelerinden seçilecekler ile belediye meclisi üyeleri içinden il genel meclis üyeliğine seçilme şartlarına sahip olanlardan seçilecek kişilerden oluşmaktaydı (1935 tarihli ek m.1). İl genel meclisinin görevden uzaklaştırılması halinde ise bu görev vali tarafından seçilecek il müdürleri aracılığı ile yerine getirilmekteydi (1987 tarihli ek m.3).<sup>486</sup>

Eski kanunda il genel meclisinin fesih sebebini oluşturan şartlar şunlardı:

- İl genel meclisinin kanunen belirli olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanması,
- Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması,
- Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu durumun il genel meclisine ait işleri aksatması ya da geciktirmesi,
- Siyasi konuları görüşmesi veya siyasi temennilerde bulunması<sup>487</sup>

Bu durumlardan birini öğrenen vali,<sup>488</sup> durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığı'na bildirmek zorunda olup, İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine Danıştay tarafından bu konu iki ay içinde incelenerek bir karara bağlanmaktaydı.

Danıştay'ın sekizinci dairesi; köy, belediye ve özel idarelerini ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına (m.32/a), mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının

<sup>485</sup> 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu  
<http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metin.asp?> E.T: 15.06.2004

<sup>486</sup> DERDİMAN, ss.308,309

<sup>487</sup> YAVUZ, s.160

<sup>488</sup> Vali, il genel meclisinin usulsüz yapılan toplantılarını dağıtmaya yetkilidir. Yine il genel meclisi toplantıları vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na bildirilmek şartıyla kanundaki esaslara uyularak uzatılabilir. (Tamer,1994:195)

organik sıfatlarını kaybetmeleri konusuna ilişkin davaları çözümler (m.32/b).<sup>489</sup> Anayasanın 127. maddesi bu konudaki karar yargısal bir karar olduğunu hükme bağlamıştır. Fesih yetkisini kullanan aslında idari vesayet denetimi yetkisine sahip olan İçişleri Bakanlığı'dır. Yani fesih idaresi yargı organına değil, idareye aittir.<sup>490</sup>

İl genel meclisinin feshi<sup>491</sup> konusu 5302 sayılı kanunda ise şu şekilde yer almıştır, “İl genel meclisi;

— Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa (m.22/a),

— İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa (m.22/b)

*İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.*

*İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar.*

*Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar”.*

Görüldüğü üzere 5302 sayılı kanun eski kanuna göre fesih sebeplerini sınırlandırmıştır.

Kanun, 23. maddesinde ise boşalan meclisin görevinin yerine getirilmesi konusuna açıklık getirmektedir. Buna göre;

“İl genel meclisinin;

— Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi (m.23/a),

—Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi (m.23/b),

— Geçici olarak görevden uzaklaştırılması (m.23/c),

— Meclis üye tamsayısının yarısından fazlasının tutuklanması (m.23/d)

<sup>489</sup> 06.01.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanununda, m.24/2 (Değişik 22/3/1990) Danıştay, belediyeler ile özel idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar hükmüne yer verilmektedir.

<sup>490</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, s.154

<sup>491</sup> İl özel idareleri kanunu tasarısında getirilen yeniliklerden birisi olarak (genel gerekçeler m.22), il genel meclisinin feshini gerektiren sebeplerin sınırlandırılması yer almakta olup, bu şekilde serbest seçimle oluşan il genel meclislerine rahat çalışma ortamının sağlanmasına öncelik verildiği belirtilmektedir.

*Durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılınca kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür”.*

Görüldüğü gibi kanunun İl genel meclisi ile ilgili getirdiği önemli bir düzenleme de meclisin feshini gerektiren sebeplerin sınırlandırılmasıdır. Bu düzenlemeler aynı zamanda, seçilmiş karar organlarına sahip, demokratik idarelerin zaten sahip olmaları gereken özellikler durumundadır. Kanun, il genel meclisini fesih açısından eskisine oranla daha güvenceli bir duruma getirmektedir.

### 2.8.2. Vali

3360 sayılı eski kanuna göre merkezi yönetimin ildeki temsilcisi olan vali, yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin de temsilcisi ve yürütme organıdır.<sup>492</sup> Vali, il genel meclisinin ve il encümeninin başkanıdır.<sup>493</sup> Merkezi yönetim tarafından atanan vali, il özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütmektedir. Valinin çalışmaları il genel meclisi ve encümenince denetlenir. Ancak bu etkili bir denetim yolu değildir. Çünkü il genel meclisinin güvensizlik oyu vererek valiyi düşürme yetkisi yoktur.<sup>494</sup>

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, ‘Vali’ başlıklı üçüncü bölümünde valiyi, il özel idaresinin başı ve tüzelkişiliğinin temsilcisi olarak tanımlamaktadır (m.29).

Özerk kuruluş statüsünde olan il özel idarelerinin yürütme organı olan valinin atama ile işbaşına gelmesi, özerklik statüsü ile bağdaşmadığı gerekçesi ile tartışılmakta, mahalli idarelerin kendilerini yönetebilmesi ilkesi açısından konuya yaklaşıldığında valinin merkezi idare tarafından atanmasının yerel özerkliği zayıflatabileceği fikri öne sürülmektedir.<sup>495</sup> Çünkü özel idarelerin başında yürütme organı olarak bulunan vali, ‘il haklının temsilcisi’ sıfatıyla çalışsa da varlığını ve gücünü il halkından değil merkezi yönetimden almaktadır.<sup>496</sup>

<sup>492</sup> ERYILMAZ, EKEN, s.17

<sup>493</sup> DERDİMAN, s.312

<sup>494</sup> KARAMAN, s.34

<sup>495</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, s.176

<sup>496</sup> GÜLER, Birgül. A, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetişel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Yol-İş Sendikası, 10–11 Ekim, Ankara, 2003, s.19

<http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/baguler2dalga.pdf> E.T: 20.07.2004

Bu durum sakıncalı olmasına karşılık merkezi idare açısından bazı pratik yararlar sağladığı öne sürülmüştür. Şöyle ki; vali, il genel meclisi ve encümenindeki üyeler aracılığı ile ilin sorunlarını, talep ve şikâyetlerini, potansiyel imkânlarını öğrenme, çözümleme, tartışma, görüşme fırsatı elde ederek özel idarenin yetersiz kaldığı durumlarda merkezi idarenin il kuruluşlarından yararlanmaktadır. Özel idare sistemi sayesinde merkezi idare, vali kanalı ile mahalli temsilciler ve dolayısıyla hakla ilişki kurmaktadır. Bu açıdan ele alındığında ise il özel idareleri, İl'de valinin pozisyonunu güçlendirerek etkinliğini artırmaktadır. Merkezi idare, il özel idaresinden bu şekilde yararlanmayı tercih ettiğinden ikili yapı devam etmekte ve kamuoyunda il özel idareleri, merkezi idareye yardımcı, bağımlı kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir.<sup>497</sup> Kanaatimce il özel idarelerine yönelik yeni kanun ve düzenlemeler valiye zaten koordinasyon görevi vermektedirler. Dolayısıyla merkezi idarenin, yerel halk ile ilişki kurabilmesi için valinin özel idareler üzerinde bu idarelerin özerkliğine gölge düşürecek şekilde tam yetkili olmasına gerek bulunmamaktadır.

1982 anayasasının 127. maddesi, mahalli idarelerin sadece karar organlarının seçimle gelmesi ilkesini öngördüğünden valinin merkezi idare tarafından atanarak işbaşına gelmesinde Anayasaya aykırı bir durum söz konusu değildir.<sup>498</sup>

### **2.8.2.1. Valinin Görev ve Yetkileri**

#### **2.8.2.1.1. Valinin İl Genel Meclisi ve İl Encümenine İlişkin Görevleri**

Eski düzenlemeye göre gerek il genel meclisinin ve gerekse il encümeninin valinin iradesi dışında herhangi bir karar alması ve bir konuyu görüşmesi söz konusu olmadığı gibi, il genel meclisinin alacağı tüm yürütme kararlarının hazırlanması valiye ve valinin emrindeki merkez memurlarına verilmişti. Vali, hazırlattığı kanun tasarılarını, il encümenine de inceleterek il genel meclisine sunmaktaydı.

5302 sayılı Kanun ise (m.30/h) valinin, il genel meclisi ve encümen kararlarını uyguladığını hükme bağlamıştır.

<sup>497</sup> ERYILMAZ, *Yerel Yönetimlerin Yeniden...*, s.134

<sup>498</sup> ULUSOY, AKDEMİR, *Mahalli İdareler*, s.176

Ayrıca Kanun m.30/o maddesi gereği ‘vali, kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapar ve yetkileri kullanır’ şeklindeki hükme yer vermiştir.

Kanun, il genel meclisi başkanlığı görevini validen alarak seçimle gelen kişiye vermektedir (m.11). Böylece sürekli eleştirilen, atanmış valinin karar alma mekanizmasındaki etkinliği seçilmiş başkana verilerek el değiştirmiş olmaktadır. Bu değişiklik, özerk kamu kuruluşu olmanın da bir gereğidir.

#### **2.8.2.1.2. Valinin İl Özel İdaresi Personeline İlişkin Görevleri**

İl özel idaresinin memurlarını atama yetkisi de valiye aittir. Bu konu 5302 s. Kanunda, İl özel idaresi personelinin atamak şeklinde valinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır (m.30/j). Ayrıca memur statüsündeki merkezi idare personelinin, il özel idarelerinde valinin talebi, ilgilinin isteği ve kurumunun muvafakati üzerine mahalli idarelerin yönetici kadrolarında veya bakanlıklarda geçici görevlendirilmeleri söz konusudur. Bu konuya çalışmanın ‘İl Özel İdarelerinde Teşkilat ve Personel Durumu’ başlığı altında ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

#### **2.8.2.1.3. Valinin Merkezi Yönetimin İl Temsilcisi Olarak Görevleri**

Anayasa “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” hükmüne yer vermiştir (m.127/5).

Eski kanun uyarınca ilde hem merkezi yönetimin hem de il özel idaresinin başı olarak görev yapan vali, bu ikili görevi ile devlet ve milli irade arasında koordinasyonu sağlamaktadır. Bir yandan il özel idaresi üzerinde merkezi yönetimin vesayet<sup>499</sup> yetkisini sürdürürken diğer yandan seçilmiş organlar aracılığı ile milli iradeyi, merkezi yönetim ve mülki birimlere aktararak bunları bağdaştırmak durumundadır.<sup>500</sup> İdari vesayet yetkisini kullanması yönünden valinin yerinden yönetim organları üzerinde bazı denetim hakları söz konusudur. Devletin temsilcisi

<sup>499</sup> İdari vesayet; devletin ve onu temsil eden merkezin, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini ve eylemlerini denetlemek ve gerek görülen durumlarda bozabilmek yetkisidir. (GİRİTLİ, 2001;16)

<sup>500</sup> TAMER, s.162

olarak yerinden yönetimin uygulandığı tüzel kişiler üzerinde denetim yetkisini kullanmaktadır. Vali, il genel meclisleri ve belediye meclisleri kararlarına karşı itirazda bulunabilmekte, gerekli tedbirleri alabilmekte, bu kurulların toplantılarını dağıtabilmekte, il genel meclisini tatil veya feshedebilmektedir.<sup>501</sup>

Nitekim 5302 sayılı Kanun hakkındaki veto gerekçeleri arasında vali ile ilgili olarak; kanunun, özel idarelerde valinin yetkilerini zayıflattığı böylece Devlet ve hükümetin ildeki temsilcisi olan valinin güç ve etkisini yitirdiği bu durumun Anayasa’da öngörülme­yen bir yönetim sistemine neden olabilecek nitelik taşıdığı belirtilmiştir. Diğer yandan il özel idarelerini genel yetkili durumuna getiren, güçlü yerel yönetimi benimseyen yasanın ‘tekil devlet modeli’, ‘idarenin bütünlüğü’, ‘yetki genişliği’, ‘idari vesayet’ ilkeleri ile kamu yararına uygun olmadığı öne sürülmüştür.

Vali, il özel idaresine ait hizmetlerin yürütülmesinde kaymakamlardan yararlanır. 5302 sayılı Kanunun 32. maddesi hükmünce vali, görev ve yetkilerinden uygun gördüklerini, yöneticilik sıfatı bulunan özel idare görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir.

Kaymakamlar,<sup>502</sup> valinin vereceği özel idare hizmetlerini yapmakla yükümlü ve bu görevlerin yapılmasından valiye karşı sorumludurlar (m.61). Kaymakamlar da valiler gibi idari ceza verme yetkisine sahiptir. Bunların kararları da kesin olup bu kararlara karşı ancak yönetsel yargıya başvurulabilir.<sup>503</sup> Kaymakamlara, özel idarelerle ilgili hizmetleri nedeniyle ay itibarı ile ödeme özel idare bütçesinden yapılmakta olup bu miktar İçişleri Bakanlığı’nca tespit edilmektedir.<sup>504</sup>

5302 sayılı Kanuna göre vali, il özel idaresinin temsilcisi olarak, yetkili organların kararını almak şartıyla il tüzelkişiliği adına sözleşmeler yapar (m.30/g), onu devlet dairelerinde ve yargı organlarında davacı ya da davalı olarak temsil eder veya yerine vekil tayin eder (m.30/c)

<sup>501</sup> GÜLTEKİN, ss.156,157

<sup>502</sup> Kaymakamlara yaptıkları görev karşılığında 12000 gösterge rakamının devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir (m.63).

<sup>503</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.114

<sup>504</sup> CANMAN ve diğerleri, s.58



#### 2.8.2.1.4. Valinin İl Özel İdaresinin Yürütme Organı Olarak Görevleri

İlin yürütme organı olan vali, il özel idaresi bakımından il'e bırakılan bütün işlerin yürütme yetkisine sahiptir.<sup>505</sup>

Eski kanuna göre vali, kesin hesapları hazırlatıp il genel meclisine sunmaktaydı. Milli Eğitim müdürlerinin ya da müfettişlerin düşüncelerini almak suretiyle özel tüzüğü gereğince özel okul açılmasına ruhsat verebilir, her yıl il genel meclisi toplantısından önce düzenlediği bütçeyi il encümenine de incelendikten sonra il genel meclisine verir ve burada kabul edilen bütçeyi İçişleri Bakanlığı'na gönderirdi.<sup>506</sup>

5302 sayılı Kanun bütçeyi uygulamayı, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmayı valinin görev ve yetkileri arasında saymıştır (m.30/i). Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak da valinin yetkisindedir (m.30/n). Kanun, aynı madde kapsamında valiye il özel idaresinin gelir ve alacaklarını tahsil etme görev ve yetkisi de tanımaktadır (m.30/f). İl özel idaresinin en yetkili organı olan vali, il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etme yetkisine sahiptir, (m30/e) şartsız bağışları kabul etmektedir (m.30/l).

5302 sayılı Kanun, il özel idare teşkilatını sevk ve idare etmeyi, özel idarenin hak ve menfaatlerini korumayı il özel idaresi teşkilatının en üst amiri olan valinin görev ve yetkileri arasında saymıştır (m.30/a).

İl özel idaresini stratejik plâna<sup>507</sup> uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak valinin görev ve yetkilerindendir (m30/b).

5302 sayılı Kanunun Tasarısı 31. maddesi hükmünce vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içerisinde; kalkınma planı ve çevre düzeni planına uygun olarak altyapı, ulaşım, çevre, tarım ve orman, sağlık, eğitim, sanayi ve ticaret, enerji, bayındırlık ve iskân, köy hizmetleri, içme ve sulama suyu, imar, katı atık, doğal afetler, kültürel mirasın korunması ve diğer hizmetlere ilişkin orta veya

<sup>505</sup> EROĞLU, s.164

<sup>506</sup> TAMER, s.164

<sup>507</sup> Stratejik plan ve performans planı, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (m.31).

uzun vadeli stratejik planı ve bu planın yıllık dilimlerini oluşturmak üzere çalışma programını hazırlayıp il genel meclisine sunar. 5302 sayılı Kanun aynı maddesinde hükme şu şekilde yer vermiştir.

*“Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar.*

*Stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.*

*Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir”.*

Valiye, mahalli idare seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma plan programları ve yıllık performans planı hazırlayarak genel meclise sunma görev verilmiştir. Böylece valinin yürütmeye ilişkin görevinin belli zamanlarda izlenmesi, çalışma sonuçlarının değerlendirilmesi, uygulamaların belirlenen amaçlar doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediğinin anlaşılması mümkün olacaktır. Yani yürütme görevlerinin, etkin sonucu elde etmeye yönelik olması sağlanacaktır.

Kanunun 39. maddesine göre vali, stratejik plan ve performans hedefleri doğrultusunda yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre gerçekleşme durumunu ve meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulan raporun bir örneği de İçişleri Bakanlığı'na gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

Eski kanuna göre vali, il özel idaresi yönetimince alınan karar ve önlemlere uymayanlara kendiliğinden para cezası veya işyerini kapatma, ticaret, sanat ve meslekten men cezası verebilir, bu kararlar kesindir ve bunlara karşı idari yargıya başvurulabilir.<sup>508</sup>

Bu hususlar 5302 sayılı Kanunda şu şekilde yer almıştır: *“Vali, il özel idaresini, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetler (m.30/k), il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri alır (m.30/m)”.*

---

<sup>508</sup> GÖZLER, s.76

İl özel idaresinin yürütme organı olan valinin merkez tarafından atanması Anayasaya uygun olmakla birlikte, geniş yetkilerle donatılması ve aslında merkezi idarenin memuru olması yerinden yönetim esasları ile çatışmakta, mahalli idarelerin özerkliği ilkesi ile çelişmektedir.<sup>509</sup> Çünkü özerk bir yerel yönetim organının yetkili karar mekanizmasının yani il genel meclisinin başkanının da seçilmiş kişi olması gerekmektedir.<sup>510</sup>

Kanaatimce demokratik, özerk, devlet dışında ayrı tüzel kişiliğe sahip kurumlar olarak tanımlanan il özel idarelerinin karar mercii olan il genel meclisinin başkanı da yerel demokrasinin, özerkliğin sağlanması adına seçimle göreve gelmelidir.

Daha önce belirttiğimiz üzere yönetim sistemimize örnek teşkil eden Fransa'da 1982 reformu ile il ve bölge idarelerinin tüm organları için seçim yapılması benimsenmiş, merkezi ve yerel yönetimler tamamen ayrılmışlardır. Ülkemizde ise hem il idaresinin hem de il özel idaresinin yürütme birimlerinin başında bulunan vali, söz konusu birimler üzerinde etkinliğini sürdürmektedir.

Ayrıca bölgesel teşkilatlanma ile illere veya yerel yönetime ait olan birçok görev ve yetkinin merkezce alınması, il özel idarelerini görevsiz ve yetkisiz bırakmıştır.<sup>511</sup> Zaten görev ve yetki paylaşımı konusunda yaşanan sıkıntılar özel idarelere yönelik olarak yapılan düzenlemelerin temelini oluşturmaktadır.

### **2.8.3. İl Encümeni**

#### **2.8.3.1. İl Encümeninin Oluşumu, Çalışma Esas ve Usulleri**

İl encümeni ilin, müzakereler yapmak ve yürütme kararları almakla sorumlu ikinci organdır.<sup>512</sup>

İl encümeni, 3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu'nda da belirtildiği üzere, il genel meclisinin her yıl dönem başında yaptığı toplantıda kendi üyeleri arasından seçtiği beş asil ve beş yedek üyeden meydana gelen bir müzakere, danışma ve karar organıdır.<sup>513</sup> Gizli oylama ile yapılan seçimde her üye en çok beş üye için oy

<sup>509</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, s.150

<sup>510</sup> CANMAN ve diğerleri, s.58

<sup>511</sup> TAMER, s.161

<sup>512</sup> ONAR, s.609

<sup>513</sup> GÜNDAY, s.414

kullanabilmektedir. Encümen üyelerinin görev süresi bir yıl olup süresi dolanlar tekrar seçilebilmektedir.<sup>514</sup>

1987’de 3360 sayılı yasa ile yapılan değişiklik sonucu, ilin atama ile işbaşına gelen bazı görevlileri<sup>515</sup> de il encümenine üye olmuşlardır. Anayasa mahkemesi ise yapılan bir başvuru üzerine söz konusu yasa maddesini, yerel yönetimlerin “karar organlarının” seçimle oluşturulmaları gerektiğini gösteren Anayasa’nın 127. maddesindeki kurala aykırı bularak iptal etmiştir.<sup>516</sup>

İl encümeninin<sup>517</sup> oluşumu 5302 sayılı Kanunda şu şekilde yer almaktadır: *‘İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (m.25).* Encümenin seçilmiş üyelerinin ayrı ayrı ilçelerden olmaları şarttır. Ancak merkez ilçe dâhil ilçe sayısı beşten az olan illerde, il encümenince nüfusu en fazla olan ilçeden (ya da ilçelerden) iki üye seçilir.<sup>518</sup> Asil üyeliğin boşalması halinde yine üyeler farklı ilçelerden olmak şartı ile en çok oy alan yedek üye vali tarafından sıra ile göreve davet edilmekte, yedeklerin yeterli olmaması durumunda asil ve yedek üyelikler için kalan süreyi doldurmak üzere seçim yapılmaktadır.<sup>519</sup>

Eski kanuna göre, encümenin seçilmiş bir başkanı yoktu. Encümene vali veya onun görevlendireceği kişi başkanlık etmekteydi. İl encümeni her zaman toplanmamakta, gerek görüldüğünde vali tarafından toplantıya çağrılmaktaydı.<sup>520</sup> Encümen görüşmelerinde bir tutanak düzenlenerek tutanakta mevcut üyelerin isimleri gösterilirdi. Sırayla yapılan üç encümen toplantısında kabul edilecek bir özrü bulunmaksızın hazır bulunmayan üye, üyelikten çekilmiş sayılmaktaydı.<sup>521</sup>

<sup>514</sup> CANMAN ve diğerleri, s.56

<sup>515</sup> Bu görevliler; İl Özel Yönetimi Müdürü, Bayındırlık ve İskân Müdürü’dür.

<sup>516</sup> KELEŞ, *Yerinden Yönetim...*, s.145

<sup>517</sup> İl Özel İdareleri Kanun Tasarısında, il encümeninin, kanunda öngörülen il özel idaresi teşkilat yapısına uygun olarak yeniden düzenlendiği, bu şekilde encümenin idari bir organ olarak düzenlenerek, üyelerinin de uzmanlık niteliğinin güçlendirildiği ve yürütmeye ilişkin daha dinamik bir karar mekanizmasının öngörüldüğü ifade edilmektedir (genel gerekçeler m.25).

<sup>518</sup> GÜNDAY, s.414

<sup>519</sup> CANMAN ve diğerleri, s.56

<sup>520</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.113

<sup>521</sup> TAMER, s.172

5302 sayılı Kanun, encümene valinin başkanlık etmesini onun görev ve yetkileri arasında saymıştır (m.29/d). Kanun, 25. maddesinde, valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreterin başkanlık edeceğini belirtmektedir.

Yine 27. maddede encümenin, haftada birden az olmamak üzere önceden belirtilen gün ve saatte toplanacağı, başkanın acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabileceği düzenlenmiştir.

3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun 142. maddesi gereği il encümeni salt çoğunluk bulunmadıkça müzakere yapamaz, karar alamaz. Oy eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün tutulur.<sup>522</sup> Bu ifadeyi benimseyen 5302 sayılı Kanun çekimser oy kullanılamayacağını da belirtmiştir.

5302 sayılı Kanunda gündemin vali tarafından hazırlandığı, üyelerin de gündem maddesi teklif edebileceği ifadesi yer almaktadır (m.27). Tasarının 25. maddesindeki 'encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir' ifadesi kanunun aynı numaralı maddesinde yer almıştır.

3360 sayılı eski Kanunun 141. maddesinde valinin, il encümen kararlarını<sup>523</sup> kanun, tüzük ve yönetmeliklere; meclis kararlarına ve kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebileceği düzenlenmişti.

İÖİK tasarısı ise (m.27) "Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşmiş olur. Vali, gerektiğinde kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargıya başvurabilir" ifadesini kullanmıştır. 5302 sayılı Kanun aynı hükme valinin yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içerisinde idari yargı mercilerine başvuracağını ve itirazın Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanacağını eklemiştir (m.27).

Bu durumda ilgili idari yargı kararı uygulanır.<sup>524</sup> Çünkü başvuru da idari başvurudur ve yetkili mercii Danıştay 1. dairesidir.<sup>525</sup>

<sup>522</sup> ÇELİK, Behiç, "İl Özel İdarelerinde İhaleler İçin Toplantı Yeter Sayısı", Türk İdare Dergisi, Yıl.69, S.414, Mart, 1997, s.24

<sup>523</sup> İÖİK Tasarısının 27. maddesinde "encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır" hükmü yer almaktadır. Tasarının genel gerekçeler bölümünde (aynı madde) ise bir hafta içinde karara bağlanması zorunluluğunun sorunların süruncemede bırakılmasını önlemeye yönelik olduğu belirtilmektedir. Hüküm 5302 s. Kanunun aynı nolu maddesinde yer almıştır.

<sup>524</sup> YILDIRIM, s.158

<sup>525</sup> KARAMAN, s.32

### 2.8.3.2. İl Encümeninin Görev ve Yetkileri

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu, il encümenini, il çalışmalarında sürekliliği sağlayan, yürütme ve karar yetkisine sahip, il genel meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda onun yerine il özel idaresinin işleri hakkında kararlar alan bir organı olarak nitelemişti.<sup>526</sup>

İl encümeninin görev ve yetkileri, eski kanunun 144. maddesinde sayılmıştı. Encümen, il genel meclisinin toplantıda bulunmadığı zamanlarda genel meclis adına bazı kararlar alabilmekteydi.<sup>527</sup>

Encümen genel meclisin kendisine bıraktığı bir kısım görevlerini genel meclis adına yerine getirmekteydi. Fakat kanunun da doğrudan doğruya encümene bıraktığı bir kısım görevler de vardı. Bu görevleri yerine getirirken encümen, meclis adına değil, bağımsız bir organ olarak hareket etmekte olup bu görevlerin çoğu danışma mahiyetindedir.<sup>528</sup>

3360 sayılı kanunun 144. madde hükmüne dayanarak encümenin görevlerini; danışma görevleri, yürütmeye ilişkin kararların alınmasını gerektiren görevler ve denetleme görevleri olmak üzere üç ayrı grup altında toplamak mümkündür.<sup>529</sup>

#### *a. Encümenin Danışma Görevleri*

Vali tarafından sunulan il bütçesini inceleyerek görüşlerini raporla bildirmek (İÖİK m.144/1), valinin her ay verdiği aylık harcama cetvellerini bütçeye uygunluğu açısından incelemek, uygun bulması durumunda onaylamak (144/2), özel idare bütçesinden yapılacak arttırma ve eksiltme işlemlerini hazırlamak, görüş bildirmek (144/3), bütçe maddeleri arasında aktarma yapmak, il özel idaresi tarafından verilen hizmetlerin karşılığı alınacak olan ücret tarifelerini hazırlayarak genel meclisinin onayına sunmak (144/11). İl encümeni, valinin il özel idarelerinin görevlerini ilgilendiren konularda göndereceği işler hakkında görüş bildirir. Yine 3360 sayılı kanunun 9. maddesi gereğince encümen, kanun ile İl'e ait olmayan hususları kesinlikle görüşemez.

<sup>526</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet..., s.24

<sup>527</sup> GÖZLER, s.76

<sup>528</sup> TAMER, s.173

<sup>529</sup> GÜNDAY, s.415

### ***b. Encümenin Yürütmeye İlişkin Kararlar Alınmasını Gerektiren Görevleri***

Daha ziyade meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda, onun adına yerine getirdiği görevlerdir. Ancak kanunlar encümene, il özel idaresinin ayrı bir organı<sup>530</sup> olarak yürütmeye ilişkin kararlar alabilme yetkisi tanımış olabilir.<sup>531</sup> İl encümeni, il özel idaresine ait bu kapsamdaki tüm karaları alarak vali eliyle yürütülmesini sağlar. Bu açıdan özel idarenin her türlü alım satım, kira ve ihale işlerini yürütmekle yükümlüdür. Encümen bu hizmetleri yürütürken gerek kendisini var eden teşkilat kanunu (3360 s.K m.136,140,144) ve gerekse 2886 s. Kanun hükümlerine sıkı sıkıya bağlıdır. Bu nedenle encümende görüşmeye sunulan, gündeme alınan her konu açık ve mevzuata uygun olmalıdır.<sup>532</sup> Encümenin bu tür yetkileri 3360 sayılı Kanun ile oldukça arttırılmıştır. Örneğin ihale kararı almak, il özel idaresinin görevleri ile ilgili yasaklayıcı tedbir ve kararları almak, yönetmeliklere, yasaklayıcı tedbirlere ve alınan kararlara uymayanlar hakkında ceza kararı vermek gibi.<sup>533</sup>

Kanun 5. maddesinde İl Encümeni'nin ihaleleri bizzat kendisinin yapacağını veya yaptıracağını ifade etmektedir. Özel idareler, alım-satım ile ilgili işlerini 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre düzenlemek durumundadırlar.<sup>534</sup> Kanun 13. maddesinde, kurumlar tarafından oluşturulan ihale komisyonlarının oluşumunu belirtmekte, aynı maddenin 5. fıkrası ise İl Özel İdarelerine ait ihalelerin İl Encümeni tarafından bu kanun hükümlerine göre yürütüleceğinden bahsetmektedir.<sup>535</sup>

Anayasanın, devlet ve kamu tüzel kişilerinin; kamu yararının gerektirdiği durumlarda gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette ait taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde irtifaklar kurmaya yetkili olduğunu hükme bağladığı 46. maddesi belediyelere kamu yararını korumak için kamulaştırma yetkisi vermiştir.

<sup>530</sup> Encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmekte ve mevcut İl Özel İdaresi Kanununda öngörülen meclis yerine karar alma yetkisi bu tasarıyla tümüyle kaldırılmaktadır. Karar organı olan meclis ile yürütme organı olan encümen arasındaki ayırım netleştirilmiştir. İÖİK Tasarısı, genel gerekçeler, (m.26)

<sup>531</sup> GÜNDAY, s.415

<sup>532</sup> ÇELİK, s.23

<sup>533</sup> GÜNDAY, s.415

<sup>534</sup> ÇELİK, s.23

<sup>535</sup> 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu

<http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat.asp?metin=2886>, Erişim Tarihi: 15.05.2004

Kamulaştırma, kamu menfaati için bir gayrimenkul mülkiyetini veya onun üzerinde diğer aynı bir hakkı zorla iktisap etmektedir. Kamulaştırma, ferdi mülkiyet hakkının sınırlandırması demek olduğuna göre, bu sınırlamanın ancak kamu menfaatine olması gerekir.<sup>536</sup>

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 5. maddesinde kamu yararı kararı verecek merciler arasında; İl özel idaresi yararına gerçekleştirilecek kamulaştırmalarda il encümeni<sup>537</sup> yer almaktadır (m.5/4). Yine İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı'nın 26. maddesinde de encümenin görev ve yetkileri sayılmakta olup bu maddenin b bendi il encümeninin, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak görevini düzenlemektedir.

Belediye sınırları dışındaki halka açık eğlenme, dinlenme vb. yerlerde ilgili meslek kuruluşlarının da görüşünü alarak, ücret tarifesini düzenlemek ve sınıflarını tespit etmek; söz konusu yerlerin açılma, kapanma ve öğle tatillerini belirlemek de encümenin görevleri arasındadır.<sup>538</sup> İl encümenine ceza ve işyeri kapatma yetkisi de verilmiştir. Vali ve kaymakamlar tarafından verilen cezalar kesindir.<sup>539</sup>

Vali ve kaymakamlarca verilen cezaların dışındaki ceza kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 7 gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir ve bu itiraz evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa zamanda sonuçlandırılmaktadır, verilen kararlar kesindir. (3360 sayılı kanun m.18/ek.m.1)

### ***c. Encümenin Denetim Görevleri***

Vali tarafından her ay sonu sunulacak harcama cetvellerinin il bütçesine uygun olup olmadığını incelemek ve uygun olduğu takdirde onaylamak, genel meclisin dönem başı toplantısında il özel idaresinin nasıl işlediği ve yürütüldüğü konusunda meclise rapor vermek gibi denetim görevleri olan Encümen bu görevleri ile merkezdeki Sayıştay'a benzemektedir.<sup>540</sup>

<sup>536</sup> TOPRAK, Zerrin, **Kent Yönetimi ve Politikası**, İzmir, 2001, s.54

<sup>537</sup> İl İdare Kurulu'nun Görevleri konusunda da bahsettiğimiz üzere 2942 sayılı Kanun (m.6/b) uyarınca il encümeninin aldığı kamu yararı kararı, valinin onayı ile tamamlanır. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu

<http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat.asp?> E.T: 07.05.2004

<sup>538</sup> ERYILMAZ, s.132

<sup>539</sup> TAMER, s.174

<sup>540</sup> GÜNDAY, s.415



5302 sayılı Kanunu ise encümenin görev ve yetkilerini yukarıdaki gibi bir gruplamaya tabi tutmamış, 26. maddesinde bu görev ve yetkileri şu şekilde saymakla yetinmiştir:

*“a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek,*

*b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,*

*c) Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,*

*d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,*

*e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,*

*f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek,*

*g) Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,*

*h) Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,*

*i) Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek,*

*j) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak”.*

Kanun, il encümeninin il genel meclisi adına karar alma yetkisi sona erdirmekte, gündem konularını valinin belirlediği encümene, üyelerince gündem maddesi teklif etme hakkı vermektedir (26. madde gerekçesi).

5302 sayılı Kanun, 55. maddesinde “İl özel idaresinin görev ve yetki alanına giren konularda, kanunların verdiği yetkiye dayanarak il genel meclisi tarafından alınan ve usulüne uygun olarak ilan edilen kararlara aykırı davrananlara; mevzuatta başka bir ceza öngörülmediği durumlarda, üçyüzmilyon Türk Lirasına kadar para cezası verilir. Suçun herhangi bir işyeri adına işlenmesi durumunda para cezası iki kat uygulanır.

Birinci fıkrada belirtilen suçların yeme, içme, eğlenme, dinlenme, yatma, bakım ve temizlenme gibi ihtiyaçlarla ilgili ticaret, sanat ve meslekleri yapanlar tarafından işlenmesi durumunda ayrıca üç günden yedi güne kadar işyerinin kapatılması cezası verilir.

*İl özel idaresinin görev ve sorumluluk alanlarında bulunan tesislere herhangi bir zarar verilmesi durumunda, il özel idaresince eski duruma getirilerek yapılan masraflar %30 fazlasıyla zarar verenden tahsil edilir” hükmü yer almaktadır.* Bu maddede öngörülen cezaların il encümeni tarafından verilmesi hususu ise 56. maddede düzenlenmiştir.

Ceza gerektiren işlem ve eylemi yapanlar hakkında il özel idaresinin yetkili personeli tarafından işlem ve eylemin yapıldığı yerde tespit tutanağının düzenlenmesi, taraflara imzalatılarak bir örneğin ilgiliye diğerinin on gün içinde il özel idaresine verilmesi 57. maddede, haklarında tespit tutanağı düzenlenenlerin tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde il özel idaresine itiraz edebilmeleri ve itiraz edilen ya da edilmeyen tespit tutanaklarının onbeş gün içinde il encümeni tarafından karara bağlanması ise 58. maddede yer almaktadır.

## **2.9. İl Özel İdarelerinde Teşkilat ve Personel Durumu**

3360 sayılı eski kanuna göre il özel idaresinin belli başlı örgütleri; il özel idare müdürünün yönetimi ve sorumluluğu altında, il genel meclisi ve encümenin yazı işlerini yürüten bir büro ve özel saymanlık dairesinden ibaretti. Bunun dışında, il özel idaresinin asıl faaliyet ve hizmetleri il genel idaresi görevlileri ve örgütleri tarafından yürütülmekteydi.<sup>541</sup> Yani il özel idaresinde genel meclis ve encümen işlerini yürüten birimlerde ve mali işleri yürüten saymanlık birimlerindeki işler genel olarak il genel idaresi personeli tarafından yürütülmekte olup bu görevliler valinin denetimi altındaydı.<sup>542</sup>

Özel saymanlık, il özel idaresinin gelir ve gider işlemlerini yapmakta, mal ve paralarının yönetimini sağlamakta ve bütçe hazırlıkları ile kesin hesabı yapmaktaydı. Diğer yandan il özel idaresinin görevlileri devlet memuru statüsünde ve valinin denetimi altındaydılar. Sayman, valinin önerisi üzerine Maliye Bakanlığı’nca, diğerleri ise doğrudan doğruya vali tarafından atanmaktaydı. İl özel idaresi personel kadroları genel meclisin kabulü ve Bakanlar Kurulu kararı ile kesinleşmekteydi.<sup>543</sup>

<sup>541</sup> GÜNDAY, s.419

<sup>542</sup> CANMAN ve diğerleri, s.60

<sup>543</sup> GÜNDAY, s.419

Bu kanuna göre il özel idarelerinin validen sonra en üst düzeyde yetkili ve görevli memuru il özel idare müdürü idi.<sup>544</sup> Özel idarelerin kendilerine yasalarla verilen görevleri yerine getirmek üzere bir özel idare müdürünün yönetimi altında ilin nüfus ve ekonomik durumuna göre değişiklik gösteren örgütleri vardı. Bu idarelerin memurları, maaşlarını il özel idare bütçesinden almakta olup vali tarafından atanmaktaydı.<sup>545</sup> Müdür, özel idare bürokrasisinin başı olarak hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumluydu. İl özel idare teşkilatını vali adına yönetmek, ilin yıllık programı, bütçe tasarısı ve kesin hesabını hazırlamak, mevzuatla verilen görevleri yerine getirmek ve vali tarafından verilecek diğer işlemleri yapmak il özel idaresi müdürünün başlıca görevleriydi.<sup>546</sup>

5302 sayılı Kanun 35. maddesinde özel idare teşkilatının oluşumunu şu şekilde ifade etmiştir: *İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur.*<sup>547</sup>

Kanun yine aynı maddesinde ‘genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun direktif ve emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi, kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir, sağlar’ hükmüne yer vermiştir. Düzenleme genel sekreteri görevi yönünden önemli bir konuma getirmiştir.

<sup>544</sup> TORTOP, Nuri, “İl Özel İdarelerinin Durumu ve...”, s.6

<sup>545</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, ss.178,179

<sup>546</sup> ERYILMAZ, s.130

<sup>547</sup> İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısının 35. maddesi “ *İl özel idaresi teşkilatı; ilin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeline göre İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek norm kadro sistemine uygun olarak genel sekreterlik sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri daire başkanlıkları ile ihtiyaca göre kurulacak diğer daire başkanlıkları ve*

Tasarıda hükmün devamı olan il genel sekreterliği görevine vali yardımcısı ve kaymakamlık görevlerinde bulunmuş olanlar arasından atama yapılacak kişilerle ilgili İçişleri Bakanlığının ve kendilerinin muvafakati aranması ifadesi kanunda yer almamıştır. İ.Ö.İ.K. Tasarısında aynı madde kapsamında il toplam nüfusu 500.000'in üzerinde olan illerde, genel sekretere yardımcı olmak üzere ihtiyaca göre en fazla iki genel sekreter yardımcılığı kadrosu tahsis edilebileceği belirtilirken kanun, nüfusu 3.000.000.'a kadar olan illerde, ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu tahsisini uygun görmüştür.

5302 s. Kanunun da 36. maddesinde '*İl özel idaresi personeli vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur*' hükmü yer almıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve veto edilen dolayısıyla yürürlük kazanmayan 5227 sayılı Kanunun 'Başka Kurumlarda Personel Görevlendirme' başlıklı 47. maddesinde il özel idarelerinde valinin talebi, ilgilinin isteği ve kurumunun onayı ile merkezi idare personelinden memur ve diğer kamu görevlilerinin mahalli idarelerin yönetici kadrolarında veya bakanlıklarda geçici olarak görevlendirilebileceği ifade edilmektedir.<sup>548</sup> 5302 sayılı İ.Ö.İ.K da 'Norm kadro ve personel istihdamı' başlıklı 36. maddesinde aynı ifadelere yer vermiştir.<sup>549</sup> Yine personel sayısı, ilke ve standartları, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Daire Başkanlığı'nın ortaklaşa belirlediği norm kadro ölçütüne göre saptanacaktır. İl özel idareleri, norm kadro unvan ve sayıları içinde olmak şartı ile ihtiyaç duyulan uzman ve teknik personeli sözleşme ile çalıştırabilir ancak, bu şekilde çalışan kişilerin yürütecekleri hizmete ilişkin nitelikleri taşımaları gerekmektedir.

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu'nun 103. maddesine göre kaymakamlar valinin vereceği özel idare hizmetlerini yapmakta, özel idarelerle bunlara bağlı bütün kuruluşları denetleyerek ve teftiş etmekteydiler. 5302 s. Kanun da doğrudan doğruya il özel idaresi personeli arasında sayılmasa da kaymakamları il

---

*müdürlüklerden oluşur*" hükmüne yer vermekte, birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin il genel meclisinin kararıyla gerçekleşeceğinden bahsetmektedir.

<sup>548</sup> 5227 s. Kanunun ilgili maddesinde belirtildiği üzere görevlendirilen personel kurumundan izinli sayılırken asıl kadrosuyla ilgisi devam etmekte, terfileri kurumlarınca yapılmakta, mali ve sosyal haklarını ise görevlendirildiği veya kadrosunun bulunduğu kurumdan alabilmektedir.

<sup>549</sup> Kanun ilgili maddesinde özel idarelerde bahsedilen şekilde istihdam edilen personelin görevlendirildikleri süre içinde bu kadrolarına ait her türlü mali hakları ile sosyal güvenlik ve benzeri haklarının il özel idaresi tarafından ödeneceğini düzenlemektedir.

özel idarelerine ait birtakım kamu hizmetlerini yürüten kamu personeli olarak kabul etmiştir. 5302 s. Kanunun 35. maddesi, ilçelerde özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı kurulabileceğinden bahsetmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 6. maddesi kapsamında yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşullarının liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân verecek ölçüde olmasını, bu amaçla yeterli eğitim, ücret ve mesleki ilerleme olanaklarının sağlanmasını hükme bağlamıştır.<sup>550</sup>

Ülkemizde ise il özel idarelerinin işlevindeki zayıflama, personel sayısı açısından değerlendirildiğinde de açıkça anlaşılmakta olup personel sayısındaki azalma, bu idarelerin işlevlerini önemli ölçüde yitirdiğini göstermektedir.<sup>551</sup> Oysa bu idarelerin kendilerine verilen görevleri yerine getirecek sayı ve nitelikte personele sahip olmaları gerekmektedir. Çünkü nitelikli personelin sayı olarak eksikliği, hizmette etkinliği ve kaliteyi direkt etkileyen önemli bir unsurdur.

## 2.10. İl Özel İdarelerinin Gelir ve Giderleri

### 2.10.1. İl Özel İdarelerinin Gelirleri

Yerel yönetimlerin Anayasa ve yasalar tarafından kendilerine verilen ve halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla görevlerini yerine getirmek üzere finansman kaynaklarına sahip olmaları gerekmektedir. Finansmanın hangi kaynaklardan karşılanacağı ise önemli bir sorundur.<sup>552</sup>

İl özel idarelerinin gelirleri uzun süre bu idarelerin görevlerini yerine getirmelerini sağlayacak miktar ve nitelikte olmamıştır. Bunun yanında kamu hizmeti harcamalarının %15’lik bir kısmının il özel idaresi tarafından yapılması bu birimlerin merkeziyetçi yapılanma karşısındaki durumunu da göstermektedir.<sup>553</sup>

<sup>550</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı  
<http://www.avrupakonsevi.org.tr/tur/antlasma/aas-122.htm> E.T:10.04.2006

<sup>551</sup> ERYILMAZ, **Yerel Yönetimlerin Yeniden...**, s.132

<sup>552</sup> BIRD, Richard, M, “Local Business Taxes”, Unpublished Paper, 2003, Aktaran: ÖZDEMİR, Ali, Rıza, “Yerel Yönetimlerin Mali Seçenekleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005, s.351

<sup>553</sup> EKEN, Musa, “21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl:1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995, s.267

İl özel idareleri zayıf bir mali yapıya sahiptir. Yapmakla yükümlü oldukları görevler ile gelirleri arasında denge kurulamamasına karşılık merkezi ve yerel bazı kamu kuruluşlarına belirli oranlarda pay ayırmak zorunda kalmışlar, büyük ölçüde merkezi idarenin mali yardımına ihtiyaç duymuşlardır.<sup>554</sup> Merkeze bağımlılık ise her icraatın merkezden yürütülmesi, hizmet sunumuna yönelik her kararın merkezden alınması anlamına gelmektedir.<sup>555</sup> Mali özerklik olmadan bu idarelerin sadece hukuki düzenlemelerle özerk kuruluşlar haline getirilmeleri mümkün değildir.<sup>556</sup> Merkezi idare ile il özel idareleri arasında görev ayrımı gerçekleşmediğine göre hizmetleriyle orantılı gelirden bahsetmek de söz konusu olamamaktadır.<sup>557</sup> Bu nedenle özel idare yapısında öz gelir kaynakları ön plana çıkarılmalı, merkezi idarenin yapacağı yardımlar ise özel idare gelirleri üzerindeki tasarruf yetkisini sınırlandırmayacak şekilde kullanım alanı belirtilmeden yapılmalıdır.<sup>558</sup> Yine Devlet bütçesinden verilen payların dağıtımında sadece nüfusun göz önüne alınması yeterli değildir, bunun yanında ilin köy sayısı, alanı, yer aldığı bölgenin gelişmişlik düzeyi gibi alt yapı hizmetlerini etkileyen diğer öğelerin de dikkate alınması gerekmektedir.<sup>559</sup> Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin sağlanması mali imkânlarla da bağlı olduğuna göre devlet gelirlerinden pay vermek, yardım yapmak şeklinde sağlanan gelirler özel idareleri mali açıdan merkezi yönetime bağımlı olarak çalışmak durumunda bırakmaktadır.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu'nun 80. maddesini değiştiren<sup>560</sup> 3360 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin gelirleri yeniden düzenlenmiş ve yeni gelir kaynakları sağlanmıştı.<sup>561</sup>

İl özel idareleri, 1950'li yıllara kadar tek başlarına GSMH'nin %2,5'i büyüklüğünde gelire sahip olmuşlar, ikinci dünya savaşından sonraki yıllarda ise bu konumlarını giderek kaybetmişlerdir. Günümüzde ise bu oran %1'den daha azdır.

<sup>554</sup> ALDAN, s.36

<sup>555</sup> ÖZER, M. Akif, "Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine", Türk İdare Dergisi, Yıl.72, S.426, Mart, 2000, s.138

<sup>556</sup> DÖNMEZ, Mustafa, "Cumhuriyetin 75. Yılında Yerel Yönetimlerimiz: Sorunları, Çözüm Yolları ve Yeni Mevzuat Çalışmaları", Yerel Yönetim ve Denetim, S.9-10, C.3, Ekim, 1998, s.96

<sup>557</sup> MERİÇ, "İl Mahalli İdaresi ve Konu İle İlgili...", s.15

<sup>558</sup> ERTABAK, s.315

<sup>559</sup> YALÇINDAĞ, Selçuk, "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", Amme İdaresi Dergisi, S.3, C.24, Eylül, 1991, s.141

<sup>560</sup> CANMAN ve diğerleri, s.59

<sup>561</sup> GÜNDAY, s.417

1913–1935 yılları arasında gelir sistemi merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrılan paylara dayanırken 1925–1935 yılları arasında gelirlerin %90 civarındaki kısmı yerel nitelik taşımayan transferlerden oluşmuştur. 1936–1970 yılları arasında ise gelir sistemi tersi şekilde il yerel vergilerine dayanmıştır. Günümüzde ise gelir sistemi 1970’li yıllardaki genel özelliklerini korumaktadır. Merkezi yönetimin vergi gelirlerinden pay alma uygulaması 1981’de tekrar başlarken özel idareler 1985’den bu yana imar harç ve resimleri ile altyapı harcamalarına katılma payı gelirlerine sahip kılınmışlardır.<sup>562</sup>

1980 yılından önce, il özel idarelerine çeşitli vergi gelirlerinden, belirli amaçlar için pay verilmekteydi.<sup>563</sup> 1981’de 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile bu paylar birleştirilerek genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idarelerine pay verilmesi (%1 oranında) kararlaştırılmıştır.<sup>564</sup> Buna göre (madde 1, Değişik 22.1.2001–4629/ 3md) genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyelere %6, özel idarelere %1.12 nispetinde pay verilmesi, bu payların aylık olarak hesaplanması, tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankasına<sup>565</sup> yatırılması düzenlenmiştir.<sup>566</sup> Aynı madde kapsamında İller Bankasında her ay sonuna kadar toplanan il özel idare payının banka tarafından İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel idarelerine dağıtılacağı da ifade edilmiştir.<sup>567</sup>

<sup>562</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme... , ss.76,77

<sup>563</sup> ERYILMAZ, s.133

<sup>564</sup> YETER, Enis, “Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Yapılan Devlet Yardımlarının Bu İdarelerin Mali Yapıları İçindeki Yeri”, Türk İdare Dergisi, Yıl.65, S.401, Aralık, 1993, s.554

<sup>565</sup> İller Bankası, 1933 yılında ‘Belediyeler Bankası’ adı ile ülkeyi bayındır hale getirmek amacı ile kurulmuş, 1945 yılında İller Bankası adını almış bir kuruluştur. Yerel yönetimlerin hem devletle akçal ilişkilerinde hem de bazı teknik hizmetlerin sağlanmasında önemli rol oynayan banka, tüm işlemlerinde özel hukuk hükümlerine bağlıdır ve ortakları da belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir (KELEŞ, Ruşen, YAVUZ, Fehmi, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983, s.226, Aktaran: İŞİK, s.49).

<sup>566</sup> İller Bankası, tümüyle ülkemizin şartlarına ve gereksinimlerine göre kurulmuş bir yerel yönetimler bankasıdır. (ÇOKER, Ziya, “İller Bankası ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, S.2, C.6, Nisan, 1997, s.34, Aktaran: ÇEKMEN, s.98)

<sup>567</sup> 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

<http://www.hukuki.net/kanun/2380.15.text.asp> E.T.12.05.2004

İl özel idarelerinin gelirlerinin yatırılacağı kamu bankaları 3360 sayılı eski kanuna göre Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılmaktaydı. Diğer kurumlarca alınan kanuni pay veya vergi gelirlerinden özel idarelere verilecek kısmın alındığı ayı izleyen ayın sonuna kadar özel idareler adına yatırılması zorunlu olup yatırmayanlar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun'un uygulanması yasa gereği idi.<sup>568</sup>

1984 yılında çıkarılan 3004 sayılı yasa ile verilmekte olan pay oranları artırılarak özel idarelerin mali güçleri takviye edilmiştir.<sup>569</sup> Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay 1987'ye kadar kademeli biçimde arttırılmış, 1987'de ise oranının %2 olması öngörülmüştür. 1985 sonlarında çıkarılan 3239 sayılı yasa ile paylar yeniden değiştirilerek 1986'da %1, 1987'de %1,4 olması kararlaştırılmıştır. 1991 yılında ise bu pay %1,7'e çıkarılmıştır.<sup>570</sup> Bu paylar gelir saymanlarınca aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı hesaplara kaydedilmek üzere İller Bankası'na yatırılmaktadır. Her ay sonunda il özel idare payının %80'i<sup>571</sup> il özel idare hissesi olarak ayrılırken geriye kalan %20'si ise İçişleri Bakanlığı emrinde olmak üzere 'Mahalli İdareler Fonu' hesabına aktarılır. İl özel idarelerine devlet gelirlerinden ayrılan paylardan birisi de Emlak Vergi Payı olup 1985'den bu yana belediyeler tarafından toplanan emlak vergisinin %15'i il özel idarelerine pay olarak ayrılmaktadır.<sup>572</sup> Özel idare gelirlerinin %80 gibi büyük bir kısmının İller Bankası aracılığı ile merkezi hükümetten alınması, yani özel idare gelirlerinin neredeyse hepsinin merkez tarafından karşılanması onun yerelliğini yitirerek merkezin bir organı durumuna gelmesine neden olmuştur.<sup>573</sup>

Emlak vergileri, bina, arsa ve arazi üzerinden alınan vergilerden meydana gelmekte ve pek çok ülkede yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağını oluşturmaktadır.<sup>574</sup> İl özel idarelerinin asıl gelir kaynakları da genel bütçeden verilen

<sup>568</sup> CANMAN ve diğerleri, s.60

<sup>569</sup> MERİÇ, s.12

<sup>570</sup> KELEŞ, *Yerinden Yönetim...*, s.149

<sup>571</sup> İl özel idare payının %1.42'sine karşılık gelen bölümünün (%80), %14'ü İller Bankası tarafından İçişleri Bakanlığı'na bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel idarelerine dağıtılırken % 0.28'i genel bütçeye ödenek konularak İçişleri Bakanlığı'na il özel idareleri için kullanılır. (Ulusoy, Akdemir, 2000: 138)

<sup>572</sup> ULUSOY, AKDEMİR, *Mahalli İdareler*, s.182

<sup>573</sup> ERTEN, s.109

<sup>574</sup> ÖZDEMİR, s.353



paylar ve emlak vergisinden verilen paylardır.<sup>575</sup> 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Kanuna göre il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesinin kabulü, emlak vergisinden özel idarelere pay verilmesi ve diğer düzenlemeler kaynak ve gelirler yönünde görece bir artış sağlayarak bu idareleri rahatlatmışsa da köklü bir değişiklik sağlanamamıştır.<sup>576</sup> Mahalli idarelerin, devletin transfer edeceği kaynaklar yanında, kendi gelir kaynaklarına sahip olmamaları durumunda gerçek anlamda mahalli idarelerin varlığından söz etmek mümkün olmayacaktır.<sup>577</sup> İl yönetiminin temel mali kaynağını oluşturan merkezden gönderilen ödenekler çoğu zaman süresi içinde ve yeterli miktarda gönderilmediği gibi kullanımlarında da valilerin yetkileri oldukça sınırlı olmaktadır.<sup>578</sup>

Kamu hizmetlerinin merkez ve yerel yönetimler arasındaki paylaşımı bu idareler arasında mali paylaşımı gerekli kılarken yerel idarelere üstlendikleri hizmetlerden doğan kamu yüklerini karşılayacak araçların sağlanması yani kamu kaynaklarının Devlet ile yerel yönetimler arasında paylaşılması gerekmektedir.<sup>579</sup> Anlaşılacağı üzere özel idarelere kamu hizmetlerini gerçekleştirmek üzere görev ve yetkilerin aktarımı yanında mali kaynak tahsisi de gereklidir ve bu şekilde merkeze mali açıdan bağımlılık engellenmiş olacaktır.

Hizmetlerinin önemli bir bölümü yasalarla merkezi idare tarafından üstlenilen il özel idarelerine, yükümlü oldukları çok sayıdaki görevi yerine getirmek üzere aktarılan gelir kaynakları 4 grupta toplanabilir.

#### 2.10.1.1. Öz Gelirler

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuat ile il özel idarelerine sağlanan gelirlerdir.

Eski il özel idaresi kanunu ile sağlanan gelirleri,<sup>580</sup> 5302 sayılı kanunun öngördüğü gelirler ile karşılaştırabiliriz:

<sup>575</sup> GİRİTLİ, s.54

<sup>576</sup> ULUSOY, Ahmet, TOPAL, Kadir, ‘Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri’, Türk İdare Dergisi, S.414, Mart 1997, ss.204, 205

<sup>577</sup> YAZICIOĞLU, s.109

<sup>578</sup> KAYA, s. 159

<sup>579</sup> BÜLBÜL, Duran, “Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkilerinde İdari ve Mali Paylaşım”, Sayıştay Dergisi, S.39, Ekim-Aralık, 2000, s.70

<sup>580</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, s.180

- Özel kanunlarla tanınmış vergi, resim ve harç gelirleri (5302 sayılı Kanun bu gelirlere katılma paylarını da eklemiştir m.42/a),
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar ve genel, katma ve özel bütçeli idarelerden aktarılacak ödenekler (Bu pay ve ödenekler 5302 sayılı Kanunun 42. maddesi b ve c bentlerinde ele alınmıştır),
- Her çeşit teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler (5302 sayılı Kanun her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanan gelirlere 42. maddenin c bendinde yer vermiştir),
- Taşınır, taşınmaz malların kira, satış ve başka biçimlerde değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler (5302 sayılı Kanun 42/d maddesinde bu gelirlere yer vermiştir),
- Tahvil ve hisse senetlerinin faiz ve temettüleri ile bunların ödenmesinden veya satışından elde edilecek gelirler ve bankadaki paraların faiz ve gelirleri (5302 sayılı Kanun 42/f maddesinde faiz ve ceza gelirleri ifadesini kullanmıştır),
- Hizmet karşılığında alınacak ücretler (5302 sayılı Kanun, il genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler şeklindeki ifadesine m.42/e de yer vermiştir),
- Her türlü bağışlar (Bağışlar 5302 Kanunun 42/g maddesini oluşturmaktadır),
- Diğer gelirler (5302 sayılı Kanunun m.42/i),
- 3194 sayılı İmar kanununa göre tahsil edilecek para cezaları ile diğer para cezaları ve verilecek inşaat ruhsatı ile yapı kullanma izninden alınacak harçlar
- Ulusal park statüsünde bulunmayan, doğal güzellikleri olan ya da tarihsel harabe niteliğinde olup Kültür Bakanlığı'nca ücretli girişe tabi tutulmayan yöreler için valinin özel önerisi ve Kültür Bakanlığı'nın onayı ile alınacak gezi ücretleri<sup>581</sup>

5302 sayılı Kanun bu son iki maddedeki gelirlere yer vermemiştir.

Diğer Mevzuatla Sağlanan Gelirler:

---

<sup>581</sup> ERYILMAZ, s.134

- Taşocakları resim ve harçları (il özel yönetimlerinin toplam gelirleri içindeki payı %1,5 civarındadır)<sup>582</sup>
- İskele resmi (Toplam gelirler içindeki oranı %1'in altındadır)<sup>583</sup>
- Özel idarelerce yönetilen basımevi, fidanlıklar vs. hâsılatı ile özel idarelerin katıldıkları ortaklıklardan alınan paylar
- Çeltik ekimi yapanlardan alınan ücret ve ceza gelirleri
- Tomruk ve mamul kereste satışından alınan ücret<sup>584</sup>

Bu sayılan gelirler 5302 sayılı Kanunda yer almamıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 'yerel yönetimlerin mali kaynakları' başlığı altında bu yönetimlere kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklar sağlanmasını (9/1), bunların anayasa ve kanunlarla belirlenen sorumluluklarla orantılı olmasını (9/2), bu kaynakların bir kısmının oranlarını yasal sınırlar içerisinde kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanmasını (9/3) düzenlemektedir. Yine, yerel yönetimlere çeşitlilik ve esnekliğe sahip mali kaynak sağlanması (9/4), mali açıdan güçsüz olan yerel yönetimlerin korunması ve mali yükün eşitsiz dağılımının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması (9/5), kaynakların paylaşımında yerel birimlere uygun şekilde danışılması (9/6), yerel yönetimlere yapılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme şartı taşımaması (9/7), yerel yönetimlerin sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen çerçevede ulusal sermaye piyasasına girebilmeleri (9/8) öngörülmüştür.<sup>585</sup>

Ülkemizde ise il özel idareleri ve diğer yerel yönetim birimleri açısından böyle bir durum söz konusu olmamıştır.<sup>586</sup> Mali özerkliğe sahip olmayan yerel yönetimlerin mali yönden merkezi idareye bağımlı duruma gelmeleri ve bunu kabullenmelerini önlemek için öz gelirlerin mutlaka artırılması gerekmektedir.<sup>587</sup>

<sup>582</sup> MERİÇ, Osman, "İl Mahalli İdaresi", Türk İdare Dergisi, S.370, Yıl:58, Mart,1986, s.12

<sup>583</sup> KELEŞ, **Yerinden Yönetim...**, s.152

<sup>584</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, s.180

<sup>585</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

<http://www.avrupakonsevi.org.tr/tur/antlasma/aas-122.htm> E.T:10.04.2006

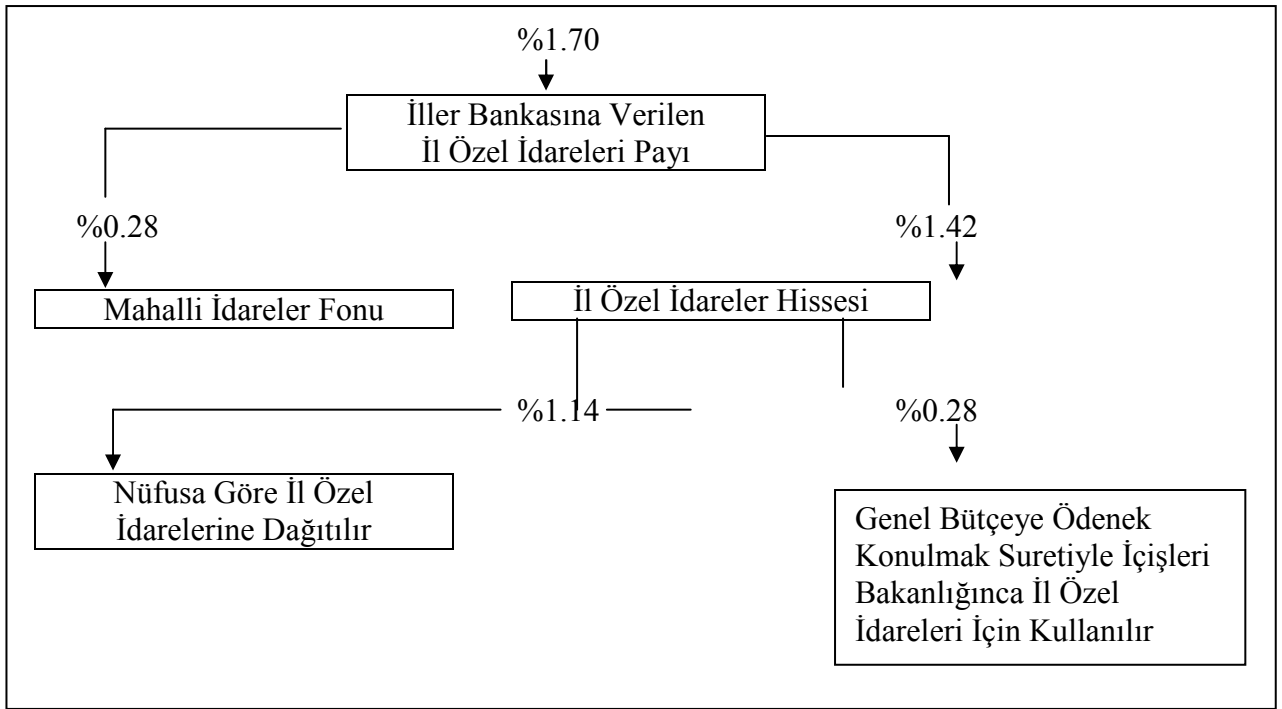
<sup>586</sup> ZENGİN, Eyüp, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye, Türk İdare Dergisi, S.403, C.66, Haziran, 1994, Aktaran: AYDEMİR, s.40

<sup>587</sup> GÜLLÜCE, İ, **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Alfa Yayınları, Bursa, 2004, s.143, Aktaran: ÇALIŞKAN, SAĞBAŞ, s.343

### 2.10.1.2. İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aldıkları Paylar

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (m.10) mahalli idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanacağını, bu idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılacağını, payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceğini hükme bağlamaktadır.

5302 sayılı Kanun, 42/b maddesinde genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payları özel idarenin gelirleri kapsamına almıştır.



**İl Özel İdare Payları ve Dağıtım Biçimini Gösteren Şema**  
**Şekil 2.1. İl Özel İdare Payları ve Dağıtım Biçimi**

Kaynak: Ulusoy, Akdemir, 2001: 138

İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Taslağı, Birinci Bölümünde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılacak Paylar başlığı altında il özel idarelerine %1.12 oranında pay verilmesini (m.73) uygun bulmuştur.

Buna göre bu payı; vergi gelirleri tahsilât toplamı, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu uyarınca tahsil edilen motorlu taşıtlar vergi hasılatı ve 4760 sayılı

Özel Tüketim Vergisi Kanununun eki (I) sayılı listesinde yer alan mallardan alınan özel tüketim vergileri ile tüm vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan kısım üzerinden hesaplanacak miktar oluşturmaktadır (m.74).

Yine söz konusu payların, gelir saymanlarınca hesaplanarak tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar il özel idareleri hesaplarına kaydedilmek üzere İller Bankasına yatırılması öngörülmüştür. İller Bankası, göndermesini geciktireceği paylar için özel idarelere % 10 fazla ödeme yapmak durumundadır (m.75).<sup>588</sup>

İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Taslağı'nın, 76. maddesine göre özel idare payları;

% 60'lık kısmını illerin nüfusuna,

%10'luk " " yüzölçümüne

%10'luk " " kırsal alan nüfusuna

%15'lik " " illerin gelişmişlik endeksine

% 5'lik " " ise o ilde toplanan vergi geliri toplamının, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamına oranına göre İller Bankası tarafından dağıtılacaktır.<sup>589</sup>

### 2.10.1.3. Bağışlardan Elde Edilen Gelirler

İl özel idarelerinin öz gelirlerinin azalması sonucu merkezi yönetim bu idarelere yardım yapmıştır. 3360 sayılı eski kanun uyarınca merkezi yönetim, bakanlıkların yapacağı hizmet ve yatırımlar için il özel idare bütçesine kaynak aktararak yardım yapılabilmesini sağlamıştır. Buna göre il özel idarelerine bakanlık bütçelerinden ve fonlardan yapılan devlet yardımlarının başlıcaları: DPT bütçesinde yer alan ödenekten kalkınmada öncelikli yörelerin özel idarelerine yapılan yardım, Turizm Bakanlığı'nca mahalli, milli ve milletlerarası turizm faaliyetlerini düzenleyen il özel idarelerine yapılan yardım, yine turizm amaçlı altyapı uygulamaları için bütçeden yardım, Kültür Bakanlığı'nca il özel idareleri tarafından düzenlenecek kültür etkinliklerine yardım, Acil destek programlarından il özel idarelerine yardım, DPT bütçesinden aktarılan ödenekler, Köy hizmetleri genel bütçesinden aktarılan ödenek, Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğü bütçesinden aktarılan ödenekler

<sup>588</sup> T.C. Başbakanlık, İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Taslağı, s.75

<sup>589</sup> T.C. Başbakanlık, **İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Taslağı**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:10, T.C. Başbakanlık, Haziran, Ankara, 2005, s.76

vb.dir.<sup>590</sup> İl özel idareleri fonu, Mahalli idareler fonu, Gelişme ve Destekleme Fonu gibi Özel idarelere yardım yapan fonlar 22.02.2002'den itibaren kapatılmıştır.

5302 sayılı Kanun da 42/g maddesinde bağışları il özel idaresinin gelirleri arasında saymıştır.

#### **2.10.1.4. Olağanüstü Gelirler**

Genel bütçenin olağanüstü fazla vermesi durumunda özel idarelere ek gelir aktarılabilir. Olağanüstü giderleri karşılamak için gerektiğinde bütçeden yapılacak yardımlar da bu gelirler kapsamında yer almaktadır.<sup>591</sup>

06.01.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu (33/c) “Dokuzuncu daire; köy, belediye ve özel idare vergi, resim, harç ve payları ile bunların diğer gelirlerine ve bunlara ait tarifelere ilişkin davaları çözümler” hükmüne yer vermektedir.

#### **2.10.2. İl Özel İdarelerinin Giderleri**

5302 sayılı Kanunun İl Özel İdarelerinin Giderleri başlıklı 43. maddesine göre İl özel idarelerinin giderleri;

a) İl özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.

b) İl özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.

c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.

d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.

e) İl genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar.

f) İl özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı, üyelik aidatı giderleri.

g) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

<sup>590</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, ss.182,183

<sup>591</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, s.183

h) Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.

i) Dava takip ve icra giderleri.

j) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.

k) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.

l) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.

m) Sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

n) Özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.

o) Doğal afet giderleri.

p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütölmesi için yapılan diğer giderlerdir.

İl Özel İdareleri Kanununun genel gerekçesinde (m.17) “Bu kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden biri de il özel idarelerinde bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere denetim komisyonu kurulmasıdır. Böylece, meclis üyelerinin özel idare işleriyle ilgili olarak daha iyi bilgi edinmeleri ve bunun sonucunda elde edilen verilerle meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilmesi de mümkün olabilecektir” hükmü yer almaktadır.

5302 sayılı Kanun 17. maddesinde, il genel meclisinin her yılın Ocak ayındaki toplantısında özel idarenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üç ve beş ile sınırlı olmamak üzere denetim komisyonu oluşturulmasını hükme bağlamıştır. Komisyon, valinin belirleyeceği yerde çalışacak, uzman kişi ve kuruluşlar yanında valinin onayı ile kamu kuruluşları personelinden de yararlanılabilecektir. İstenen belgelerin kendisine verilme zorunluluğı olan komisyon, suç oluşturan konularda meclis başkanlığı tarafından yetkili makamlara suç duyurusunda bulunacaktır.

### 2.11. İl Özel İdarelerinde Borçlanma, Ortaklık Kurma ve Diğer Kuruluşlarla İlişkiler

Borçlanma, yerel yönetimlerin gelir kaynakları dışında gerektiği zaman başvurabilecekleri bir kaynak durumundadır.<sup>592</sup> Bu kamusal birimlerin, yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin artmasına paralel olarak borçlanma da normal gelir kaynakları arasında sayılmaya başlamıştır. Ayrıca gelirlerinin büyük bölümünü personel ve diğer cari giderlere ayıran yerel yönetimler bu durumda zaten borçlanmaya gitmek zorunda kalmaktadır.<sup>593</sup>

İl özel idareleri, bayındırlık, sağlık, eğitim gibi işler için borçlanma yoluna gidebilmekte, bu şekilde de gelir elde edebilmektedir. Özel idarelerin başka kuruluşlardan kredi almalarında yasal bir engel bulunmamaktadır. Yine diğer yerel yönetim birimleri gibi İl Özel İdareleri de kredi almak için bir devlet kuruluşu olan İller Bankası'na başvurabilmektedir.<sup>594</sup>

Zaten altyapı yatırımlarını yıllarca İller Bankası'ndan aldıkları kamu kredileri ile finanse eden yerel yönetimlerin genellikle orta ve uzun vadeli aldıkları bu krediler düşük faizli olup zamanla ertelenmiş veya silinmiş, böylece borç durumundan çıkarak merkezden transfer ya da yardım niteliği kazanmıştır.<sup>595</sup> Yine altyapı yatırımlarına yardımda bulunma, kaynak aktarımı, teknik yardım konularında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, DPT, Toplu Konut İdaresi gibi Bakanlık ve bağlı kuruluşlarla önemli ilişkiler söz konusudur.<sup>596</sup> 1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 1. maddesi (Değişik: 22.1.2001-4629/3 md.) İller bankasının, kendisine borçlu il özel idarelerinin vadesi gelmiş borç taksitlerini genel bütçeden bu idarelere ayrılan paylardan kesmeye yetkili olduğu hükmüne yer vermektedir. 5302 sayılı Kanunun 'Borçlanma ve İktisadi Girişimler' başlıklı 51. maddesinde il özel idaresinin, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma

<sup>592</sup> ÖZDEMİR, s.363

<sup>593</sup> ACARTÜRK, Ertuğrul, ÇAKMAK, Orhan, "Yerel Yönetimlerde Borçlanma", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005, ss.371,373

<sup>594</sup> KELEŞ, **Yerinden Yönetim...**, s.154

<sup>595</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT:2538-ÖİK:554, Ankara, 2001, s.66

<sup>596</sup> IULA-EMME, **Yönetimler Arası İlişkiler...**, s.82



yapabileceğini, tahvil ihraç edebileceğini düzenlemiştir. Dış borçlanma, sadece il özel idaresinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilirken (m.51/a), İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan il özel idaresi, ödeme planını bu bankaya sunmak zorunda olup banka geri ödeme planını yeterli görmezse özel idarenin kredi isteklerini reddetmektedir (m.51/b). İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketler, bütçe gelirlerinin yılı içinde %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı, il genel meclisinin kararıyla, geçen miktarları ise il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabileceklerdir (m.51/e).

Yerel yönetimlerle ilgili taahhütlerin yer aldığı IMF'ye verilen 26.04.2005 tarihli Niyet Mektubu'nda il özel idarelerinin sıkı şekilde borçlanma ve borçlanma miktarı sınırlarına tabi tutulacağı ve bu idarelerin borç stoklarının yıllık gelirlerini aşmayacağı yer almıştır. Yine tüm yerel yönetimlerin yıllık gelirlerinin %10'unu aşan iç borçlanmalarının merkezi yönetimin iznine tabi olacağı ifade edilmiştir.<sup>597</sup>

Diğer yandan özel idarelerin kendilerine yasa ile verilen zorunlu ve isteğe bağlı görevlerin bir veya birkaçını ortaklaşa kurmak, yönetmek ve yerine getirmek için birlik kurmaları 1580 sayılı yasada yer alırken (m.133), 1961 Anayasası ile anayasal kimliğe kavuşmuştur.<sup>598</sup>

1982 Anayasası da 127. maddesinde, mahalli idarelerin belirli bir kamu hizmetinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmalarının kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

İl özel idarelerinin birlikte hizmet sundukları işletmelerin kurulması isteğe bağlı olup şirketler kanun ile değil kanunun iznine dayanarak kurulmaktadır. Yine bu şirketlerin faaliyetleri idari vesayete tabi değildir. Zaten merkezi idarenin bir özel hukuk tüzel kişisi üzerinde idari vesayeti söz konusu olamayacağı gibi Bakanlar Kurulu izni de bir denetimdir.<sup>599</sup>

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 'Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı' başlıklı 10. maddesinde yerel yönetimlerin, yetkilerini kullanırken ortak ilgi alanlarına giren görevlerini yapabilmek amacı ile başka yerel

<sup>597</sup> <http://www.milliyet.com.tr/ekonomi/axeko01.html> E.T: 26.05.2005

<sup>598</sup> EMRE, Cahit, **Yönetim Bilimi Yazıları**, İmaj Yayınevi, Şubat, Ankara, 2003, ss.133,134

<sup>599</sup> KAVRUK, Hikmet, "Yerel Yönetim Şirketleri", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005, ss.434,441

makamlarla işbirliği yapabileceklerini, kanunlar çerçevesinde birlik kurabileceklerini ifade etmiştir. Yine, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için bu birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetimler birliklerine katılma hakkının devletlerce tanınacağını, yerel yönetimlerin kanunla öngörülen şartlar çerçevesinde başka devletlerin yerel yönetim birimleri ile işbirliği yapabilecekleri hükme bağlanmıştır.

5302 sayılı Kanunu, 52. maddesinde il özel idaresinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen yöntemler çerçevesinde sermaye şirketleri kurabileceklerini ifade etmektedir. 53. madde ise il özel idaresinin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izni ile bütçe içi işletme kurarak yapabileceğini, bu işletmelerin il özel idaresinin tabi olduğu usule göre denetleneceğini hükme bağlamaktadır.

Kanunun 62. maddesi hükmünce il özel idareleri, il genel meclisinin kararı ile görev alanlarını ilgilendiren konularda uluslararası teşekkül ve organizasyonlara kurucu üye olabilecek, bunlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebileceklerdir.

Yine kamu kurum ve kuruluşlarıyla bedelli-bedelsiz olarak ticari işbirliğine gidebilecek meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet projeleri yapabileceklerdir.<sup>600</sup>

Anlaşıldığı üzere il özel idarelerinin işletmeler kurması, diğer yerel yönetim birlikleri ile ortaklık kurma yoluna gitmesi yönündeki düzenlemeler Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na paralel bir durum arz etmektedir.

5302 sayılı Kanuna göre İl özel idaresi, il genel meclisinin kararı ile yapılacak anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanına giren konularda; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım, taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz olarak üstlenebilecek, bu kuruluşlarla ortak hizmet projeleri yapabilmekte ve bunun için kaynak aktarabilecektir (m.64/a). Merkezi idareye ait görev ve hizmetleri yapabilmek için gerekli bina ve tesisler, arsa vb. karşılayabilecek, geçici olarak araç ve personel görevlendirebilecektir (m.64/b). Özel idare, kendisine ait taşınmaz malları asli görev ve hizmetlerde kullanılmak şartıyla ve süresi yirmi beş

<sup>600</sup> <http://www.abchukuk.com/haber/haber/4779.html> E.T: 12.11.2005

yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşları için tahsis edebilecektir (m.64/d).

## 2.12. İl Özel İdarelerinin Bütçeleri

İl özel idaresi bütçesi; takvim yılı başından sonuna kadar bir yıla ait il özel idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren il genel meclisi kararıdır.<sup>601</sup>

(3360 s. İÖİK, m.86 Değişik 16/5/1987-3360/6 md) uyarınca il özel idaresi bütçesinin hazırlanması ve kabul edilmesi şöyle olmakta idi: İl Özel İdare Müdürlüğü, gelecek yılda yapılması gereken giderler hakkında ayrıntılı bir proje düzenleyerek gerekçesi ile birlikte özel saymanlığa verir. Saymanlık bu gider tahminlerini kendi hazırladığı gider tahminleri ile birleştirerek ilin gider bütçesini ve gelir tahminlerini yaparak gelir bütçesini hazırlar. Böylece bütçe tasarısı hazırlanmış olur, sonra valiye sunulur. Vali gerekli incelemeyi yaptıktan sonra bütçe tasarısını il encümenine havale eder. Vali, il encümeninin görüşünü aldıktan sonra bütçeyi il genel meclisine gönderir.

Bütçe tasarısı, mecliste önce meclis üyeleri tarafından seçilecek bir bütçe encümeni tarafından incelenir sonra meclis tarafından aynen ya da değiştirilerek kabul edilir. Meclisin kabul ettiği bütçe, o yıla ait program<sup>602</sup> ile birlikte vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilir, 30 gün içinde İçişleri Bakanlığınca onaylanır.<sup>603</sup> Bu süre içinde onaylanmamış olan bütçe onaylanmış sayılır. Böylece hizmetlerde süre kaybının doğurduğu aksaklıkların önüne geçmek amaçlanmıştı.

Buna göre il özel idaresinin bütçesi genel bütçeninkine benzer esas ve usullerle hazırlanıp kabul edilen bir bütçe olup genel bütçe mali yılına paralel olarak İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın düzenlemelerine uygun

<sup>601</sup> SAYIN, İsmail Hakkı, "İl Özel İdarelerinde Program Bütçe Uygulaması ve Bütçe Yapımında Getirilen Yenilikler", Sayıştay Dergisi, S.20, Ocak-Mart, Ankara,1996, s.10

<sup>602</sup> İ.Ö.İ.K Tasarısı m.31'de yer alan 'Yıllık çalışma programı, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeyle birlikte görüşülerek kabul edilir' hükmü İ.Ö.İ.Kanununda 'Stratejik plan ve performans planı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir' şeklinde yer almıştır. Tasarı ve kanun bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları ekleneceğini 44. maddelerinde belirtmişlerdir.

<sup>603</sup> 3360 sayılı İ.Ö.İ.K (m.86- Değişik 16/5/1987/-3360/6 md.) il genel meclisince görüşülüp kabul edilen bütçenin o yıla ait program da eklenerek vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderileceğini ve bütçenin bu bakanlıkça 30 gün içinde onaylanacağını, bu süre içinde onaylanmamış bütçenin onaylanmış sayılacağını ifade etmektedir.

hazırlanmaktadır.<sup>604</sup> Bütçe hazırlanırken önce gelirler tahmin edilir sonra gelirleri aşmamak üzere giderler belirlenerek denk bütçe uygulanır. Bütçenin gelir tahminleri, kesin sonucu alınmış son üç yılın gelir artış oranları temel alınarak yapılmakta olup bütçenin uygulanacağı mali yıl için kanunlarla vergi, resim ve harç oranlarında yapılan değişiklik ya da özel idarelerin yaptığı yatırımların gelirlerde meydana getirdiği artış vb. durumlar gelir tahminlerinde göz önünde tutulmaktadır.<sup>605</sup>

3360 sayılı Kanunun gereği İçişleri Bakanlığı, bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye, özel idarenin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konulmamış gelirlerini koymaya, il özel idaresinin gelirleri arasında olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya, bütçeye konulması zorunlu olduğu halde konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni sınıra indirmeye vb. yetkilidir. Bu sebepler dışında İçişleri Bakanlığı'nca bütçede değişiklik yapılamaz.

Eski kanuna göre, il genel meclisinin kabul edip İçişleri Bakanlığı'nın onayladığı bütçe mali yılın 1. gününden (1 Ocak) itibaren uygulamaya konulurdu.<sup>606</sup> Vali, il özel idare bütçesinin ödeme amiridir.<sup>607</sup> Bütçe kesin hesabı tahmini olarak yapılan bütçenin hesap dönemi sonunda gerçekleşen şekli kesindir ve il özel idaresi gelir ve gider bütçelerinin içerdiği hususlar bütçe kesin hesabında aynen bulunmaktadır. Herhangi bir nedenle mali yıl girdiği halde bütçe kesinleşmemişse 'geçen yıl' bütçesinin uygulamasına devam edilmesi hükmü 5302 sayılı Kanunda da 49. maddede yer almıştır.<sup>608</sup>

5302 sayılı Kanun 44. maddesinde, ilin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçenin özel idarenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterdiğini, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verdiğini belirtmekte ve bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları ekleneceğini, bütçe yılının Devlet mali yılı ile aynı olacağını, bütçe dışı harcama yapılamayacağını, vali ile harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu olacaklarını ifade etmektedir.

<sup>604</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, s.186

<sup>605</sup> SAYIN, s.11

<sup>606</sup> ULUSOY, AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, s.188

<sup>607</sup> KARAMAN, s.26

<sup>608</sup> SAYIN, s.13

5302 sayılı Kanun bütçenin hazırlanması ve kabul edilmesini 45. maddesinde şu şekilde düzenlemiştir: *“Vali tarafında hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak meclis, bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz”*.

Görüldüğü gibi özel idarelerin bütçelerinin onay yetkisi İçişleri Bakanlığı’ndan il genel meclisine geçmiştir. Bilindiği üzere bütçenin Bakanlık onayından sonra yürürlüğe girmesi ağır idari vesayet uygulamaları arasında sayılmakta idi.

5302 sayılı Kanun Tasarısının 46. maddesine göre vali, harcama yetkisini genel sekretere, varsa genel sekreter yardımcısına, birim amirlerine ve ilçelerde kaymakamlara devredebilir. 46. maddenin ilgili kısmı kanunda ise şu şekilde yer almıştır: *“İl özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir”*.

Kanun 47. maddesi kapsamında, her yıl bütçesinin kesin hesabının vali tarafından hesap dönemi bitiminden sonra gelen Mart ayında encümene sunulacağını, kesin hesabın il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülüp karara bağlanacağını, kesin hesabın görüşülüp kesinleşmesinde bütçeye ilişkin hükümler uygulanacağını hükme bağlamışlardır.

Bu arada belirtmek gerekir ki mahalli idarelerin bütçelerinin, merkezi idarenin yetkili kıldığı otoriteler tarafından onaylanmadan yürürlüğe konulamaması mali vesayetin en etkin ve belirgin uygulama şekli olarak kabul edilmektedir.<sup>609</sup> İdari vesayetin, bütçenin tamamı üzerinde ayrıntılı denetim yapma, gelir ve giderleri azaltıp çoğaltma, aktarma ve bütçeyi yeniden düzenleme derecesinde yetkileri söz konusu olmuştur.<sup>610</sup>

---

<sup>609</sup> NADAROĞLU, s.26

<sup>610</sup> COŞKUN, s.97

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İL ÖZEL İDARELERİ-MERKEZİ İDARE İLİŞKİLERİ VE YEREL YÖNETİMLERE YÖNELİK REFORMLAR

#### 3.1. İl Özel İdareleri-Merkezi İdare İlişkileri

##### 3.1.1. Yönetimde Merkeziyetçilik Eğilimi

Yönetsel açıdan merkezden yönetimde yönetsel merkeziyetçilik, kamu otoritesinin merkezileşmesini gerektirmekte buna göre kamu hizmetine yönelik politikaların belirlenmesi, kararların alınması yetkisi ve bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif merkezi organlarda olmaktadır.<sup>611</sup>

Merkezi idare, ülke genelinde tüm vatandaşların hayat şartlarında birlik ve ahengi sağlamak için mahalli idarelerin işleyişine müdahale etmekte bu durum ise merkezileşme eğilimlerini artırmaktadır.<sup>612</sup>

Daha önce de bahsettiğimiz gibi Türk kamu yönetimi merkeziyetçi bir sistemde yapılanmıştır, Türk tarihinde sürekli var olan merkeziyetçilik Tanzimat'tan sonra artmış, Cumhuriyet'in kurulmasından sonra önemini korumuş, yerel yönetimler ise merkezin idari vesayeti altında kısıtlı yetkilere sahip olarak kurulmuştur.<sup>613</sup> Çünkü merkeziyetçi yapıyı benimseyen ülkemizde yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik bir uzantısı olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle yönetimde bütünlüğün sağlanması, kamu hizmetlerinde belirli standartların geliştirilerek ülke yararının korunması gibi gerekçelerle yerel yönetimler üzerinde denetim hakkı ağır biçimde kullanılmıştır.<sup>614</sup> Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin yanında devletin bir parçası olarak görev yapan il özel idarelerinin bu görevleri, onun istediği yer, örgüt, personel ve mali yardımları ile yürütmesi merkezin emanetçisi olarak nitelenmesine sebep olmuştur.<sup>615</sup> Oysa yerel

<sup>611</sup> ÖZEL, Mehmet, "Yerel Yönetimleri Geliştirme...", s.199

<sup>612</sup> AKYILMAZ, Bahtiyar, "Mahalli İdarelerde Özerkliğe Yönelik Tehditler ve Merkezileşme Eğilimleri", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.1-2, C.8, 2000, s.142

<sup>613</sup> AYDIN, Ahmet Hamdi, **Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar**, Gazi Kitabevi, Mayıs, Ankara, 2004, ss.23,25

<sup>614</sup> IULA-EMME, **Yönetimler Arası İlişkiler...**, s.61

<sup>615</sup> TUSİAD, **Yerel Yönetimler- Sorunlar...**, s.42; TAMER, s.93

yönetimler, seçilmiş karar organlarına sahip olan, ulusal hükümet gibi kamu politikası üreten kurumlardır.<sup>616</sup>

Diğer yandan il genel yönetiminin yapısal ve örgütsel sorunlarının temelinde ‘merkeziyetçilik’, ‘yönetimin siyasallaşması’ ve ‘etik sorunlar’ bunların altında ise ‘kalitesizlik’ olgusunun var olduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak merkeziyetçi, vesayetçi, hantal, verimsiz, statükocu taşra düzeninin geçerli olduğu bu sistemde kamu hizmetleri yavaş, pahalı, yetersiz düzeyde sunulmaktadır. Basit işlemlerin karmaşık hale gelmesi, mevzuat değişikliklerinin ilgililere zamanında ulaştırılamaması, düzenlemelerin taşra kuruluşlarına zamanında duyurulamaması, merkeze periyodik olarak gönderilen raporların çoğu zaman gereksiz olması, zaman, emek ve maddi kayıplara neden olması vb. sebepler il örgütlerinin verimli çalışmasını engelleyen ve mevzuat ile yönetsel işleyişten kaynaklanan sebeplerdir. Bu olumsuzluklar dikkate alındığında yerel nitelikli hizmetlerin merkezi idareden il özel idarelerine aktarılması, dolayısıyla özel idarelerin fonksiyonel hale getirilmesi kaçınılmaz görünmektedir.<sup>617</sup>

Mahalli idarelere kendi mevzuatları ile verilen görevlerin büyük kısmı çeşitli gerekçelerle merkezi idare tarafından yürütüldüğünden, hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi ile mümkün olan “kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik”, yerinden yönetimin temel unsuru olan “yerel hizmetlerin seçilmiş karar organları tarafından yürütülmesi” ve yerinden yönetim sayesinde gerçekleşen “halkın kamu işlerinin sevk ve idaresine katılımı” ilkelerinden uzaklaşmıştır.<sup>618</sup>

Türk kamu yönetiminin başlıca iki temel sorunundan ilki; özel idare kaynaklarıyla yapılan hizmetlerde fiilen görev yapan kişilerin merkezi idare elemanı olmalarının hizmetin arkasındaki örgütün kamuoyunca tanınmasını engellemesidir.<sup>619</sup> Diğer ise merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerini kendi hiyerarşik örgütlenmesine tabi kamu kuruluşları olarak algılaması ve görev, yetki,

<sup>616</sup> ERYILMAZ, EKEN, s.19

<sup>617</sup> YILMAZ, ÖKMEN, s.229, KAYA, ss.159,160, ERYILMAZ, EKEN, s.21

<sup>618</sup> BAŞESGİOĞLU, Murat, “Mahalli İdareler Reformu”, Türk İdare Dergisi, Yıl.70, S.419, Haziran, Ankara, 1998, s.1

<sup>619</sup> BAŞSOY, Ahmet, “İl Özel İdarelerinde Örgütlenme”, Türk İdare Dergisi, Yıl.66, S.404, Eylül, 1994, s.4

sorumlulukların paylaşımında, gerekli araç gerecin sağlanmasında kesinlik ve açıklığın olmamasıdır.<sup>620</sup>

Yine, merkezi idarenin (bakanlıklar ve genel müdürlükler) ilde yürütecekleri hizmet ve yatırımlar, Beş Yıllık Kalkınma Planlarının koyduğu hedefler doğrultusunda yıllık programlarda yer almaktadır.<sup>621</sup>

Ülkemizde kalkınmanın plana bağlanmış olması yerel yönetimlerle görev ilişkileri açısından merkezi yönetime çok geniş bir kontrol alanı tanımakta, yerel yönetimler, yatırım ve imkân açısından yeterli olsalar bile beş yıllık kalkınma plan ve programlarına uygun hareket etmek zorunda kalmaktadırlar.<sup>622</sup>

İdari yapılanmada merkeziyetçi anlayışın hakim olması günümüze kadar merkezi idare ile il özel idareleri arasındaki ilişkileri olumsuz yönde etkilemiş, özel idarelerin yerel nitelikli kamu hizmeti üreten birimler olarak algılanmalarını engellemiştir.

### 3.1.2. Yerelleşme Kapsamında İl Özel İdareleri- Merkezi İdare İlişkileri

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev-yetki paylaşımı temeline dayanan ilişkiler her ülkenin kendi koşullarına, yönetim kültürüne ve tarihsel gelişim süreçlerine göre

değişmekte, üniter/tekçi devlet yapısını benimseyen toplumlar ile adem-i merkeziyetçi /kent devleti geleneğine sahip toplumlar arasında önemli farklar bulunmaktadır.<sup>623</sup> Burdeau, tekçi devleti, “*Sadece tek bir siyasal ve yönetsel güdü merkezi olan devlettir. Siyasal iktidar, tüm işlev ve yetkiler ile devlet tüzel kişiliğinde toplanmıştır. Onun egemenliği altında olan tüm bireyler, tek ve aynı yetkiye uyarlar, aynı anayasal rejim altında yaşarlar ve aynı anayasalarla yönetilirler*” şeklinde tanımlamaktadır.<sup>624</sup>

Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki siyasi, mali, idari ilişkileri açıklamaya çalışan iki temel yaklaşımdan birisi olan ‘Temsilcilik Modeli’ yerel yönetimleri, merkezin belirlediği kararları uygulayan, onun temsilcisi durumunda ve sınırlı takdir

<sup>620</sup> ÖZEL, “Yerel Yönetimleri Geliştirme...”, s.208

<sup>621</sup> GÜRSOY, Erol Zihni, “İl Düzeyinde Planlama İhtiyacı, Türk İdare Dergisi, S.427, Yıl.72, s.41

<sup>622</sup> TAMER, “Cumhuriyetin 70. Yılında...”, s.605

<sup>623</sup> IULA-EMME, **Yönetimler Arası İlişkiler**... , s.61

<sup>624</sup> BURDEAU, Georges, **Droit Constitutionnel et Institutions, Politiques**, L.G.D.J., 1980 Aktaran: GÜLER ve diğerleri, s.34



yetkisine sahip birimler olarak kabul etmektedir. ‘Ortaklık Modeli’ ise bu yönetim birimlerinin yaklaşık olarak eşitliğini ve aralarında dayanışma ilişkisi olduğunu vurgularken karar ve politikaların merkezi yönetimce belirlendiğini, yerel yönetimlerin geniş takdir yetkisine sahip olduklarını belirtmektedir.<sup>625</sup> Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri üç model şeklinde açıklayan yaklaşımlar da mevcuttur. Bunlardan ‘Nispi Özerklik Modeli’ özerkliği öngörmekte fakat merkezi yönetim gerçeğini de kabul etmekte, ‘Ajans Modeli’ gelirlerinin çoğunu merkezi yönetim yardımları ile oluşturan ve onun politikalarını uygulayan yerel yönetimleri ifade etmekte, ‘Etkileşim Modeli’ ise gelirlerini yardım ve öz gelirlerin oluşturduğu özel idarelerin merkez ile karşılıklı iletişimde bulunmasını temel almaktadır. Stoker, bu modellerin farklı durumlarda karma olarak kullanıldığını ifade etmektedir.<sup>626</sup>

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin ağırlıklı olarak il bazında gerçekleşmesinin nedenini; hem merkezi yönetimi hem de il yerel yönetimini temsil eden valinin sahip olduğu vesayet denetimi yetkisi ve taşra yönetim birimi olan il ile yerel yönetim birimi olan ilin aynı coğrafi alanda yer almaları ve iç içe bulunmaları oluşturmuştur.<sup>627</sup> İl özel idaresi, seçimle gelen bir karar organına sahip, özerk yerel yönetim birimi olarak kurulmuş olmasına rağmen teşkilat ve görevler açısından merkezi yönetim organları ile iç içe olduklarından halkın benimsediği ve tanıdığı bir “Yerel Yönetim” niteliği kazanamamıştır.<sup>628</sup>

Görev ya da hizmet paylaşımı; kamu hizmetlerinin hangilerinin yerel yönetimler hangilerinin merkezi yönetim tarafından yapılacağını belirlenmesidir ve her ülkenin anayasal düzenine, ekonomik ve sosyal gereklerine göre hizmetler değişik şekillerde paylaştırılmıştır.<sup>629</sup> Ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımında yıllardır yerel yönetimler aleyhine bir aşınma söz konusu olmuştur.<sup>630</sup> Diğer yandan hizmet paylaşımı, kaynakların da

<sup>625</sup> BİLGİÇ, “Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim...”, ss.207,208

<sup>626</sup> STOKER, Gerry, “Introduction: Trends in European Local Government”, Local Government IN Europe: Trends and Developments, Eds. Richard Batley and Gerry Stoker, Macmillian, Hong Kong, 1991, ss.6,7, Aktaran: YÜKSEL, s.283

<sup>627</sup> IULA-EMME, **Yönetimler Arası İlişkiler...**, s.83

<sup>628</sup> TAMER, “Cumhuriyetin 70. Yılında...”, s.618

<sup>629</sup> YETER, Enis, “Merkez Hükümetle Mahalli İdareler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü”, İller ve Belediyeler Dergisi, S.618, Nisan, 1997, s.207, Aktaran: DİKBAŞ, Murat, Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999, s.52

<sup>630</sup> ÖZER, M. Akif, “Yerel Özerkliğe Doğru: Optimum Görev Bölüşümü”, Sayıştay Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı (S.38), Temmuz-Eylül, 2000, s.171

paylaşılmasını gündeme getirmektedir.<sup>631</sup> O halde yetki ve sorumlulukların merkezi idare ile mahalli idareler arasında nasıl paylaşılacağı, bu paylaşımın oranı, bütçe, maliye, kamu hizmetleri, denetim ve bu iki yönetim birimi arasındaki ilişkilerin nasıl olacağı hem yapılması düşünülen reformlar hem de idarenin sağlıklı işleyişi açısından açığa kavuşturulması gerekmektedir.<sup>632</sup> Aslında il özel idareleri güçlenerek asli görevlerini merkezi idare kuruluşlarından aldıkları zaman merkezi idarenin hizmet yükünü de hafifletmiş olacaklardır.<sup>633</sup> Devletin görevlerinin ve bu görevlerin yapılması için gerekli kaynakların merkez, taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasında paylaşımı konusu çeşitli raporlarda yer almış, buna bağlı olarak il özel idarelerinin de görev, kaynak, personel bakımından güçlendirilmesi, yerel nitelikli hizmetlerin kaynak ve personeli ile birlikte bu birimlere aktarılması üzerinde durulmuştur.<sup>634</sup>

Günümüzdeki anlayış da birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı konularının düzenlenerek bu yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin ortaklık ilkesine dayanması böylece yerel özerkliğin de sağlam temellere oturması gerektiği yönündedir.<sup>635</sup>

Yönetimler arasında ilişkilerin belli kurallara bağlanarak yasal ve yönetsel düzenlemelere tabi tutulması gerektiğini savunanlar; yönetimler arasında çekişmelerin önlenerek kamu düzeninin korunması, kaynak israfının ve sapmalarının önlenmesi, bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesi, yerel yönetimler ve yerel demokrasinin geliştirilmesi gibi gerekçeleri öne sürmektedirler.<sup>636</sup>

Desantralizasyon, günümüzde merkez ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri belirleyen bir kavramdır. Üniter devletlerde desantralizasyon, idari ve mali olarak ikiye ayrılmaktadır.<sup>637</sup> Klasik anlamda, merkezi idareden yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktarımını, modern anlamda ise merkezi idare yetkisindeki

<sup>631</sup> ACARTÜRK, ÇAKMAK, s.370

<sup>632</sup> CAİDEN, Gerald E, “La Vitalite de la Reforme Administrative”, Risa, 3/1983, ss.373,374, Aktaran: AYKAÇ, Burhan, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Nisan, Ankara, 2003, s.261

<sup>633</sup> ERYILMAZ, **Yerel Yönetimlerin Yeniden...**, s.135

<sup>634</sup> ERGUN, Turgay, **Kamu Yönetimi-Kuram Siyasa Uygulama**, TODAİE Yayın No. 322, Ekim, Ankara, 2004, s.181

<sup>635</sup> KOYUNCU, COŞKUN, s.299

<sup>636</sup> ÜNLÜ, 1995:12,13, Aktaran: PARLAK, a.g.t, s.68

<sup>637</sup> YILMAZ, ÖKMEN, s.145

planlama, karar verme, kamu gelirlerini toplama gibi işlevlerin bir kısmını taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına, idare dışındaki gönüllü örgütlere aktarılması anlamına gelen<sup>638</sup> desantralizasyon sayesinde hem merkezi idarenin yükünü azaltmak hem de yerel idarelerin etkin çalışmasını sağlamak üzere bazı yetkiler yerel yönetimlere geçecek, halkın katılımını sağlamanın yanı sıra hizmetler de aksamadan yürüyecektir.<sup>639</sup>

Diğer yandan kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olarak yürütülmesini yani yerindelik denetimini de en iyi kamuoyu yapacağından halk katılımını sağlamak büyük önem taşıyacaktır.<sup>640</sup>

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerden söz edildiğinde görev, yetki ve kaynakların bölüşümü ile özerklik ve idari vesayet gibi konular akla gelmektedir. İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısında yer alan “*İl özel idareleri, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan hizmetlerini, belediye ve köyler dâhil olmak üzere il çapında kanunlarla başka bir kuruluşa verilmeyen bütün mahalli müşterek hizmetleri belediye sınırları dışındaki alanlarda yerine getirecektir*” düzenlemesinin, özel idarelere il düzeyinde koordinasyon yapma işlevi verildiğini ifade edilmektedir. Yine tasarının genel gerekçeler bölümünde “genel yetkililik” kavramının kanunların yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa vermediği bütün yerel hizmetler hakkında mahalli idarelerin görevli ve yetkili olmaları anlamına geldiği şeklinde bir tanımlamaya yer verilmekte, özerk bir mahalli idarenin gereği olarak özel idarelerin üzerindeki vesayet uygulamalarının çoğuna son verilerek idarenin bütünlüğü ve hukuka uygunluğunu sağlayacak mekanizmaların öngörüldüğünden bahsedilmektedir.

Yürürlüğe girmeyen 5227 sayılı Kanun, 9. maddesinde, merkezi idare tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden illerde yapılması gerekenlerin, kanunda belirtilen istisnalar dışında valilik ve kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmesinin esas olduğunu, merkezi idare birimlerinin, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat

<sup>638</sup> ERYILMAZ, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları.1125, Haziran, İstanbul, 2002, s.225

<sup>639</sup> KARATEPE, Şükrü, “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995, s.170

<sup>640</sup> ATEŞ, Selahattin, İl Meclisleri ve İlçe Meclisleri (1992–2001), Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001, ss.5,6

kuramayacağını, doğrudan ihale ve harcama yapamayacağını düzenlemektedir. Aynı madde, merkezi idarenin görevleri arasındaki hizmetlere ait yatırımlarından ilgili bakanlıkça uygun görülenlerin mahalli idareler eliyle gerçekleştirilebileceğini, mahalli idarelerin, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde ortak yatırım yapabileceğini belirtmektedir. Yine 9. madde kapsamında, mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak kanun, tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, onları zayıflatıcı, yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamayacağı ifade edilmekte bu idarelerin merkezi idarelerle de işbirliği yapabilecekleri vurgulanmaktadır. Kanun, valilik ve kaymakamlıkların iller için yapacakları hizmetleri ilçeler için de öngörmüştür.

Yine veto edilen bu kanunun 8. maddesi kapsamında mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları başlığı altında, mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirileceği, bu hizmetlerin, idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yapılacağı, bu idarelerin kanunlarla kendilerine verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatmaları durumunda bu aksaklığın giderilmesi için ilgili merkezi idare kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığı'nın kanunda öngörülen tedbirleri alacağı belirtilmektedir.

Demokratikleşme eğilimleri doğrultusunda vatandaşların haklarının korunması, kamu yönetimince sunulan hizmetlerin alanındaki genişleme, hizmette etkinlik, verim, kalite arayışları<sup>641</sup> çağdaş düşünce yapısının da gereği olarak merkez ile yerel arasında görev ve yetki çatışmasını değil aksine vatandaşlara kaliteli yaşam sağlamak üzere, uyum ve paylaşım odaklı ülkeyi uzun vadeli hedeflere taşıyacak şekilde bir yapılanmayı gerekli kılmaktadır. Mevcut yönetim sistemimizin gerek merkezi idare gerekse yerel idareler açısından bir çıkmaz içinde olduğu ortadadır.

Dünyadaki genel eğilim yerel yönetimlere daha fazla çalışma ve yetki alanı ile kaynak aktarılması yönünde olmasına karşılık<sup>642</sup> Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki güç paylaşımı henüz başarılı bir çözüme

<sup>641</sup> TOBB, s.107

<sup>642</sup> ÇEVİK, Hasan Hüseyin, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayınevi, İkinci Baskı, Mayıs, Ankara, 2004, s.113

kavuşmamıştır.<sup>643</sup> Yine bu iki kamu hizmet birimi arasındaki orantısız gelir ve harcama paylaşımı ‘dikey mali dengesizlik’ sonucunu doğurmaktadır.<sup>644</sup> Kamu hizmetlerinin bir bölümünün mahalli idarelere bırakılması beraberinde bir harcamayı getireceği için giderleri karşılamak üzere bu idarelere bir kısım gelirlerin de bırakılması gerekmektedir.<sup>645</sup> Yerel yönetimlerin kendi finans kaynaklarını oluşturmalarının yanı sıra merkezi yönetim tarafından yapılacak kaynak transferinin de önemini koruması olasıdır.<sup>646</sup>

Diğer yandan yerelleşme, kaçınılmaz olarak merkezi ve yerel idare arasındaki rol ve görev dağılımını içermektedir.<sup>647</sup> Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile yerel idareler arasında nasıl paylaşılacağına tespit edilmesinde tek kıstas Anayasadaki “mahalli müşterek ihtiyaçlar” ibaresidir. Bazı hizmetler yerel nitelikli olarak kabul edilirken bazıları merkezi idareye verilmiş,<sup>648</sup> merkezin il örgütü kendi kuruluşunun programını öncelikle uygulamaya çalışırken özel idare hizmetleri ikinci derecede önemli sayılmıştır.<sup>649</sup> Anayasa, İl Özel İdaresi Kanunu, hükümet programları, Beş Yıllık Kalkınma Planları ve yıllık programlar gibi metinlerde il özel idarelerinin özerkliğinin korunması, daha dinamik hale getirilmesi, görev ve kaynaklarının artırılması savunulmakla birlikte uygulamada bunun aksi söz konusu olmuştur. Oysa il özel idarelerinin genel hatları ile kuruluş yasalarında belirlenmiş olan örgütlenmeyi gerçekleştirmeleri, görevlerini hizmetin özellikleri ve gereklerine göre oluşturacakları kendi örgütleri ile yerine getirmeleri asıldır.<sup>650</sup> Planlama, karar alma ve uygulama görev ve yetkisine sahip olan bu idarelerin kendi örgütlerini kurmaları artık zorunlu hale gelmiştir.<sup>651</sup>

Merkezi idarenin yetki ve sorumluluğunda adalet, genel güvenlik, ulusal savunma, dış politika gibi hizmetlerle ulusal hedef ilke ve standartlarını hedefleyen

<sup>643</sup> ÖZTÜRK, Namık, Kemal, “Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye”, Türk İdare Dergisi, Yıl.76, S.422, Mart, 2004, s.23

<sup>644</sup> ÇALIŞKAN, SAĞBAŞ, s.330

<sup>645</sup> ULUSOY, AKDEMİR, s.46

<sup>646</sup> ÖZDEMİR, s.351

<sup>647</sup> EKE, s.145

<sup>648</sup> TAMER, “Cumhuriyetin 70. Yılında...”, s.604

<sup>649</sup> BAŞSOY, s.4

<sup>650</sup> **Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, TODAİE Yayınları, No.247, Ankara, 1992, ss.20,21

<sup>651</sup> BAŞSOY, s.7

hizmetler yer almalı, yerel toplulukların ortak ihtiyaçlarına yönelik hizmetler ise bu birimlere ait olmalıdır.<sup>652</sup>

Merkezi idarenin en önemli görevi; iller arasında koordinasyon, iletişim ve bilgi akışını sağlamak, sistemin etkin işleyişini örgütlemek olmalıdır. Bu açıdan sorumluluk büyük ölçüde merkezde iken yeniden yapılandırılması, güçlendirilmesi gereken özel idareler de kendi görev ve yetki alanları içindeki hizmetlerin etkin, verimli, adil karşılanmasından sorumlu olmalı,<sup>653</sup> merkezi idare, görevlerin yerine getirilmesindeki standartları saptamalıdır.<sup>654</sup> Özel idareler de diğer yerel birimler gibi merkezi idarenin genel hatları ile belirlediği planın içerisinde yer almalı, bu plan genel ekonomik yapı, bölgeler arası denge, genel enerji, ulaşım, iletişim, güvenlik, sosyal, kültürel alanları kapsamalıdır.<sup>655</sup> Planlama süreci ise çağımızın gereği ve kaçınılmaz olarak yapısal planlama yaklaşımını içermelidir.<sup>656</sup> Vatandaşların günlük hayatını ilgilendiren, onların yakınında ve katkılarıyla yürütülmesi gereken hizmetler yerel yönetimlere, ülke çapında yönetilmesi yararlı olan hizmetler ise merkezi yönetimin sorumluluğuna bırakılmalıdır.<sup>657</sup>

Merkezi idarenin, yerel yönetimlerin kalkınması için yapacağı katkı sadece maddi değil aynı zamanda hukuki yardım, araştırma, teknik yardım ve eğitim hizmetleri gibi destek hizmetleri şeklinde olmalıdır.<sup>658</sup> Kamu hizmetlerinde etkinlik bakımından karar alımı ve uygulamasına halkın katılımını sağlamanın yanında hangi hizmetlerin hangi birimlerce yapılacağının iyi tespit edilerek hizmetlerin özelliklerine göre desantralizasyona gidilmesi gerekmektedir.<sup>659</sup> Merkez ile yerel arasındaki ilişkiler, hizmetler bazında karşılıklı işbirliğine dayalı yeni bir yaklaşımla ele alınmalıdır. Çünkü bu iki hizmet alanı, hizmet paylaşımı ve yönetimin bütünlüğü esasına göre işleyen kamu yönetiminin iki önemli aktörüdür.<sup>660</sup>

<sup>652</sup> TUSİAD, **Yerel Yönetimler- Sorunlar...** , s.56

<sup>653</sup> ÖZTEKİN, ss.135,136

<sup>654</sup> **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, s.186

<sup>655</sup> ERTEN, s.315

<sup>656</sup> EKE, s.145

<sup>657</sup> TAMER, “Cumhuriyetin 70. Yılında...”, s.619

<sup>658</sup> TORTOP, Nuri, “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayını, S.4, C.18, Aralık, 1985, s.5, Aktaran: ÖNCÜL, ss.254,255

<sup>659</sup> ÖZTÜRK, s.25

<sup>660</sup> ERYILMAZ, Bilal, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi”, Karizma, S.18, Yıl.5, Nisan-Mayıs-Haziran, 2004, s.143

İl özel idarelerinin, merkezi yönetim ve diğer yerel yönetim birimleriyle ilişkileri, ülke, il ve ilçe çapında hizmet bütünlüğü sağlamak amacıyla ve demokratik yerel yönetim anlayışı içinde düzenlenmelidir.<sup>661</sup> Günümüzde merkezi idare ile il özel idarelerinin ilişkileri, işbirliği ve koordinasyon içerisinde yerelin ağırlıkta ve ön planda olduğu, etkin ve verimli hizmet sunumunun esas alındığı bir düzenlemeyi gerektirmektedir.

### 3.1.3. İl Özel İdarelerinin Özerklik Yönünden Merkezi İdare İle İlişkileri

Genel olarak özerklik; sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilmeleri özgürlüğü ve yetkisidir.<sup>662</sup>

Yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının kabul edildiği sistemlerde, yerel yönetimin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi idarenin denetiminden bağımsız hareket edebilme ve kendisini yönetme kapasitesidir.<sup>663</sup> Yani, yerel yönetime herhangi bir devlet ya da merkezi yönetimin etkisinde kalmadan kendini yapısını, örgütünü ve işlerini düzenleyebilme konusunda tanınan yasal yetkidir.<sup>664</sup> Yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi ve bunların serbestçe karar alıp uygulamaları idari özerkliğin iki önemli koşulu olmaktadır. Bu koşullara halkın aktif katılımı da eklenmelidir.<sup>665</sup>

Yerel yönetimler ise merkezi idare dışında kalan ve kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar olarak Anayasa ve kanunlar çerçevesinde kendi yapısını, örgütünü ve işleyişini düzenleme konusunda karar verme ve alma hakkını elde etmektedirler. Mahalli özellik taşıyan hizmetleri yerine getirmek için de ayrı mali imkânlarla, bütçeye ve karar mekanizmasına sahip olmaları gerekir ki bu şekilde bir yapılanma yerel özerkliktir.<sup>666</sup>

<sup>661</sup> YALÇINDAĞ, s.141

<sup>662</sup> AKIN, Cengiz, “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, Türk İdare Dergisi, S.414, Mart, 1997, s.115

<sup>663</sup> Wolman, H, GOLDSMİTH, M, **Urban Politics and Policy**, Londra, 1992, s.45, Aktaran: KOYUNCU, COŞKUN, s.283

<sup>664</sup> YILDIRIM, Selahattin, “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, IULA EMME-Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını, İstanbul, 1993, s.149, Aktaran: KOYUNCU, COŞKUN, s.284

<sup>665</sup> YÜKSEL, s.281

<sup>666</sup> ULUSOY, AKDEMİR, ss.37,38

Bu durumda özerklik, yerel yönetimlerin kendi beldelerindeki ihtiyaçları gidermek için kendi organları ile karar alarak uygulayabilmelerini, baskı altında kalmadan organlarını oluşturabilmelerini ve mali bağımsızlığa sahip olmalarını gerektirmektedir.<sup>667</sup> Genellikle her ülkenin anayasası ile düzenlenen yerel yönetimler demokratik ve özerk kuruluşlar olarak yönetim sisteminde önemli bir yere sahip olup etkinlikleri sürekli artmaktadır.<sup>668</sup>

Özerk yerel yönetim kavramı içinde kendi yönetim alanında kamu gücüne sahip olma, karar alma, personel ve akçal egemenliğe sahip olma ve kendi örgütlenmesini gerçekleştirme yer almaktadır.<sup>669</sup> Yönetilenler açısından ise özerklik; yerel toplulukların mahalli, müşterek ihtiyaçlarını kendi seçtiği temsilciler aracılığı ile karşılaması, demokratik yönetimle idare edilebilme haklarını ifade etmektedir.<sup>670</sup>

Muhtariyet sözcüğünün karşılığı olarak kullanılan özerklik kavramını; kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakları olarak ifade eden Tortop, yasal düzenlemelerin, Avrupa Konseyi'nin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda kesin karar alma yetkisini, organların bağımsızlığını ve mali imkânlara sahipliği sağlamasını koşul olarak kabul etmektedir.<sup>671</sup> Şart'ın 2. maddesi, *“özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda Anayasa ile tanınacaktır”* hükmüne yer vermektedir. 3. madde ise, özerk yerel yönetim kavramını, *“yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır”* şeklinde tanımlamaktadır.<sup>672</sup> Yani modern devlet anlayışı içinde mahalli idarelerin gerçek idari özerkliği, yerel toplumda yaşayanların hak ve hürriyetlerinin korunması ve demokratik hükümet anlayışının temel unsurunu oluşturmaktadır. Özerklik, kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının vatandaş yararına mahalli idarelerin sorumluluğu

<sup>667</sup> YÜKSEL, s.275

<sup>668</sup> ÖZER, M. Akif, “Yerel Özerkliğe Doğru..”, s.37

<sup>669</sup> STUCKE, 1998:441, Aktaran: ÖZEL, “Yerel Yönetimleri Geliştirme...”, s.205

<sup>670</sup> DURAN, Lütfü, “Mahalli İdare Organlarının Devletçe Görevden Alınması”, **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2**, İlke Yayınları 20/2, İstanbul, 1996, s.96

<sup>671</sup> TORTOP, ss.18,23, Aktaran: ATEŞ, ss.8,9

<sup>672</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

<http://www.avrupakonseyi.org.tr/tur/antlasma/aas-122.htm> E.T:10.04.2006



altında yerine getirilmesidir.<sup>673</sup> Türk hükümeti tarafından imza ve kabul edilen Şart, ‘yurttaşların kamusal işlere katılma hakkı’ olduğu ve bu hakkın ‘yerel düzeyde ve en doğrudan biçimde’, ‘yurttaşla yakın bir yönetim’ tarafından kullanılabileceğini kabul etmiştir.<sup>674</sup>

Şartın 4. maddesi, yerel yönetimlerin, temel yetki ve sorumluluklarının Anayasa ya da kanun ile belirleneceği, bu sınırlar içinde yetki alanları dışında bırakılmayan veya başka bir makama verilmiş olmayan faaliyetler hakkında yerel yönetimlerin tam yetkili olduğu, kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makamlarca kullanılacağı, kanunla öngörülen durumlar dışında bu yetkilerin zayıflatılıp sınırlandırılmayacağı, yerel makamlara olanaklar oranında takdir hakkı tanınacağı, bu makamlara kendilerini ilgilendiren konularla ilgili plan ve karar alma aşamalarında zamanında ve uygun şekilde danışılacağı ifade edilmektedir.

Ülkemizde ise 3360 sayılı kanun 1987 yılında, yaptığı değişiklikle özel idarelerin ayrı ve kendilerine özgü hizmet birimleri kurma yetkisini tamamen kaldırmış, özel idare hizmetlerinin yürütülmesini merkezi yönetimin il örgütlerinin yetki ve sorumluluğuna vermiştir.<sup>675</sup> Bu kanun ile özel idareler ağır idari vesayet altında kaldıkları gibi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından yok denecek kadar az özerklik öngörülmüştür.

5302 sayılı Kanun ise özerkliği artırıcı hükümlere yer vermiş, ağır idari vesayet uygulamalarını azaltmayı hedeflemiştir.<sup>676</sup> Yeni yasanın il özel idarelerine daha geniş özerklik tanıdığı ve yoğun idari vesayet denetimini azaltmayı amaçladığı düşünülebilir. Birlikte merkez ve yerel arasında özerlikle yakından ilişkili olan mali kaynak paylaşımı netleşmeden kesin bir sonuca varmak mümkün görülmemektedir.<sup>677</sup>

<sup>673</sup> AYDEMİR, s.36

<sup>674</sup> YAZICIOĞLU, s.109

<sup>675</sup> **Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, s.20

<sup>676</sup> COŞKUN, Bayram, UZUN, Turgay, “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005, s.171

<sup>677</sup> COŞKUN, UZUN, “İl Özel İdaresi...”, s.76

Yine bugüne kadar yerel yönetimler üzerinde hiyerarşik denetim anlayışına sahip olan merkezi idarenin, öngörülen reformlar ve yasalar kapsamında gerekli düzenlemeleri yapması, yerelleşme politikalarını uygulamaya geçirmesi kolay olacak gibi görünmemektedir. Kanımca önemli olan, özerkliği çeşitli zorunluluklar sonucu düzenlemelere almak değil; bu kavramın demokrasi, insan hakları, etkin hizmet sunumu ve modern yönetim anlayışının bir gereği, denetimin ise yasal çerçeve içerisinde gerekli bir mekanizma olduğunu kavramaktır.

Diğer yandan idari vesayetin sadece karar, eylem ve işlemlerin biçim yönünden ve yasaya uygun kalkınmaya katkı yapacak şekilde olması da gelişme açısından bölgeler arasında farklar bulunan bir ülke için önem taşımaktadır. İdari vesayetin yasaya uygunluk denetiminin ötesinde yerindeliğin denetlenmesi şekline dönüşmesi, yerel özerklik ilkesine aykırı sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir.<sup>678</sup> Bu şekilde ise idari vesayet yetkisi, yerel yönetim kuruluşlarının özerkliğine gölge düşürmektedir.<sup>679</sup> Yerel özerklik idari vesayet denetimi ile ters orantılı olduğundan idari vesayet denetimi artıkcı yerel özerklik azalmakta, denetim azaldıkça özerklik artmaktadır. Bu nedenle idari vesayet mahalli idarelerin özerkliğini zedelememelidir. Zaten günümüz çoğulcu demokrasilerinde egemen olan anlayış da idari vesayetin yerine hukuka uygunluk denetiminin getirilmesi yönündedir.<sup>680</sup>

Geleneksel yerel yönetim anlayışında kendilerine yerel yönetimlerce sunulan hizmetleri kabul eden yerel topluluklar zamanla bu hizmetlerin kendilerini ne kadar ilgilendirdiğinin farkına varmış, yönetimde ve onun denetiminde aktif rol alma ve katılma isteklerini artırmışlardır.<sup>681</sup> Yerel özerkliği savunanlar da; hizmetlerin hızlı, ucuz olacağını, etkinliğin, verimliliğin, yerel inisiyatif ve girişimciliğin artacağını, yerel halkın katılımı ile demokratik kültürün gelişeceğini ileri sürmekte, merkezi yönetimin neden olduğu bürokratik engellerin ortadan kalkacağını düşünmektedirler.<sup>682</sup> Çünkü halkın bilgi, katılım ve maddi desteği önemli bir kaynak

<sup>678</sup> KELEŞ, *Yerinden Yönetim...*, s.147

<sup>679</sup> ÖNCÜL, M. Sadık, "Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Yeri ve Önemi", Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, S.1-2, C.10, 1993, s.254

<sup>680</sup> TORTOP, Nuri, *Mahalli İdareler*, Yargı Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 1999, s.39, Aktaran: ULUSOY, AKDEMİR, s.39

<sup>681</sup> ÖZER, M, Akif, *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Mayıs, Ankara, 2005, s.363

<sup>682</sup> ULUSOY, AKDEMİR, s.39

oluşturmakta ve bu da özerk yerel yönetim anlayışının hâkim kılınması ile mümkün olabilmektedir.<sup>683</sup>

Yerel özerklik ilkesinin; artan yerel hizmet talepleri karşısında yerel yönetime yetki ve esneklik sağlamak, yerel yönetimin kendi koşul ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını belirlemesine imkân vermek, yerel yönetimleri merkezi yönetimin baskısından uzak tutarken merkezi yönetimi de yerel yönetimin yetki ve kaynak taleplerine, baskılarına muhatap bırakmamak gibi üç temel amacı vardır.<sup>684</sup> Kaliteli, ucuz, basit, hızlı ve etkin hizmet sunumunu, personel ve malzemenin yerinde ve etkili kullanılmasını amaçlayan özerkliğin sınırları Anayasa ve kanunlarla çizilmektedir.<sup>685</sup>

Kamu hizmetleri ve kamu gelirlerinin merkez ve yerel arasındaki idari ve mali paylaşımı, bu paylaşımın kurallara bağlanmasını zorunlu kılmaktadır.<sup>686</sup> Buna göre özerklik konusu da idari ve mali açıdan ele alınabilir. İdari özerklik, özerk kuruluşların, serbest şekilde karar almalarının kendi organları aracılığı ile gerçekleştirilmesini, mali özerklik ise özerk kuruluşların ayrı mal varlığı ve gelir kaynaklarına sahip olmalarını ve kanuni esaslar çerçevesinde kendi organlarının aldığı kararlara göre harcama yapabilmelerini<sup>687</sup> yani yerel yönetimlerin merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendi görev ve sorumluluklarını yerine getirmek üzere serbestçe harcaabilecekleri gelir kaynaklarına sahip olmalarını ifade etmektedir. Mali özerkliğin; ‘mali kaynakların çoğunun öz gelirlerden oluşması’, ‘öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme’, ‘merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi’, ‘gelirleri serbestçe harcayabilme’ gibi koşulları bulunmaktadır. Buna bağlı olarak mali yerelleştirme, merkezi idareye ait gelir toplama, harcama yapma yetkilerinin bir bölümünün yerel yönetim birimleri için de öngörülmesidir.<sup>688</sup> Dolayısıyla mali kaynak yetersizliği özerkliğin sınırlanmasına ve merkezi idarenin müdahale alanını

<sup>683</sup> YÜKSEL, s.286

<sup>684</sup> IULA-EMME, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, s.149

<sup>685</sup> TORTOP, Nuri, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, TODAİE, Yayın No.263, Ankara, 1996, s.12, Aktaran: YÜKSEL, s.275

<sup>686</sup> POLAT, Nail, “Mahalli İdareler Gelirinin Düzenlenmesi”, Maliye Enstitüsü Konferansları, 1968, A.Ü.S.B.F Yayınları, No.297, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s.163, Aktaran: BÜLBÜL, s.71

<sup>687</sup> <http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metin.asp?>

<sup>688</sup> YÜKSEL, ss.283,284; ÇALIŞKAN, SAĞBAŞ, s.328

genişletmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin temelini idari ve mali özerklik oluşturmaktadır.<sup>689</sup>

Bu durumda idari ve mali özerkliğe sahip olmayan birimlerin, gerçek anlamda yerel yönetimler olarak nitelenemeyeceğini, demokratik ortamda vatandaşların yönetime aktif katılımı amaçlarına ulaşmada ve etkin, verimli, ucuz, hızlı hizmet sunma işlevlerini yerine getirmede büyük ölçüde eksik kalacaklarını söyleyebiliriz.

Bu açıklamalar, tüm yerel yönetimler gibi il özel idarelerinin de tüzel kişiliğe sahip olarak organlarını seçmelerinin ve görev alanlarına giren konularda karar yetkisine sahip olmalarının, özerkliğin bir gereği olduğunu göstermektedir. Yine merkezi idare ile il özel idarelerinin arasında görev ayrımı yapılması, özel idarelerin mali açıdan güçlenmeleri için tedbirler alınması ve vesayet denetiminin de amaca uygun olarak gereken düzeyde gerçekleştirilmesi, bu idarelerin demokratik ve özerk niteliğe sahip olmaları için gereklidir. Yerel özerklik merkezi idareden tamamıyla bağımsız olmak şeklinde algılanmamalıdır.

Diğer yandan, seçimler haricinde halkın yönetime aktif katılımının zayıflığı, kayırmacılığa yönelik uygulamaların yaygın olması, yerel yönetimlerin idari ve teknik açılardan yetersizliği gibi konular ile merkezin yereldeki temsilcilerinin halkla işbirliği yapmaya ve demokratik katılıma bakış açıları, ülkemize özgü koşulların yeterince dikkate alınmadan dış etkenlere uyum programlarının uygulamaya geçirilmesi, hizmetlere ulaşmada bölgeler arası dengesizlikler gibi hususlar yerel özerkliğin artırılması çabalarına karşı engel oluşturabileceklerdir.<sup>690</sup> Bu nedenle yerel yönetimleri güçlendirme yönünde atılacak her adımda, amaçları ülkenin kendine özgü koşullarını dikkate alarak saptamak, toplumun, ihtiyaçlarını kendi sorumluluk anlayışı çerçevesinde dile getirmesine imkân vermek ve tüm kesimlerinin görüş, düşünce ve eleştirileri ile katılımlarını sağlamak gerekmektedir.

<sup>689</sup> GÜL, Hüseyin, ÖZGÜR, Hüseyin, “Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın-Dağıtım, No:658, Ankara, 2004, s.165; ACARTÜRK, ÇAKMAK, s.370

<sup>690</sup> GÜL, ÖZGÜR, s.197

## 3.2. İl Özel İdarelerinin Denetimi

### 3.2.1. Merkezi İdarenin İl Özel İdareleri Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Yönetimin en önemli dört unsuru; düzenli politika, koordinasyon, hükümet mekanizmasının ilerlemesi ve merkezi denetimdir.<sup>691</sup> “Denetimin, kalkınmayı hızlandırıcı, merkezi idarenin yükünü hafifletici ve merkezdeki darboğazları ortadan kaldıracı, mahalli idare sistemini teşvik edici bir nitelik taşıması gerekir”.<sup>692</sup>

Her yönetsel kuruluş idari, siyasi yargı ve kamuoyu denetimlerine tabi olup bunlardan yargı denetimi hukuka uygunluk, diğerleri ise hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapmaktadırlar.<sup>693</sup>

1961 ve 1982 Anayasaları arasındaki farklardan birisini idari vesayet konusu oluşturmaktadır. 1982 Anayasası, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisini açık bir şekilde belirtirken 1961 Anayasasında bu yetki yazılı olarak yer almamış fakat Anayasanın yürürlükte olduğu süre içinde var olmuştur. 1982 Anayasasının yaptığı değişiklik, yazılı olmayan hükmü yazılı hale getirmektedir.<sup>694</sup> Yani 1961 Anayasası denetimle ilgili temel ilkelerin belirlenmesini yasamaya bırakmış, idari vesayet kavramından bahsetmemiş buna karşılık 1982 Anayasası hem söz konusu kavrama yer vermiş hem de ana ilkeleri saptamıştır.<sup>695</sup>

1982 Anayasası, 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenlendiğini, yine kuruluş ve görevlerin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını belirtmiştir. Anayasa, idarenin bütünlüğü ilkesini sağlayabilmek için hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet gibi hukuki araçları öngörmüştür. Bu durum yönetim sistemini düzenlerken söz konusu araçları işletme gerekliliğini ifade etmektedir.

<sup>691</sup> GARRETT, s.21

<sup>692</sup> AKTAN, Tahir, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, C.9, S.3, s.3, Eylül, Ankara,1996, Aktaran: DAĞLI, a.g.t, s.10

<sup>693</sup> ATEŞ, s.5

<sup>694</sup> ULUSOY, AKDEMİR, ss.121,122

<sup>695</sup> SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1992, s.354, Aktaran: ERENÇİN, Arif, “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.61

Onar'ın, merkezi idarenin yerel yönetim idarelerinin yürütme kararları ve idari işlem ve kararlarını kontrol etme, gerekli gördüğü takdirde bu kararları bozabilme yetkisi olarak ifade ettiği idari vesayeti<sup>696</sup> Gözübüyük, yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışındaki başka bir idari kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesi olarak ele almıştır.<sup>697</sup>

Anlaşıldığı üzere hiyerarşik denetim ile vesayet denetimi farklıdır. Bu denetim şekilleri arasındaki en önemli fark, vesayet makamları ve yetkilerinin kanunda tek tek sayılmış olmasıdır. Yani hiyerarşik denetimde, üstler astlarını diledikleri zaman denetledikleri halde vesayet makamları ancak kanunla gösterilen durumlarda denetim yapmaya yetkilidirler.<sup>698</sup> İdari vesayet, merkez ile yerel idareler arasındaki çelişkileri önlemek, devletin birliği ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılığı sağlamak amacıyla yapılmalı, yerel idarelerin özerklik alanına müdahale anlamı taşımamalıdır.<sup>699</sup> Yani yerel yönetimler üzerindeki idari denetim, bu birimlerin özerklik durumunu da göstereceğinden hukuka uygunluk çerçevesi içinde uygulanmalıdır.<sup>700</sup>

İdari vesayetin amacı; yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamak, kamusal görevlerde birliği sağlamak, kamu yararını korumak ve yerel ihtiyaçları gereği gibi yerine getirmektir.<sup>701</sup> İdari vesayet, Devletin birliğini, toplumun yararını, kamu hizmetlerinin uyumunu ve tutarlılığını sağlamak için konulurken yerel halkın yerel yönetimlerin keyfiliğinden korunması için kullanılacağı da kabul edilmiştir. Kullanım biçimi ise yerinden yönetim idarelerinin kararlarının incelenmesi ve onayıdır.<sup>702</sup>

Anayasa'nın 127. maddesi, vesayet denetiminin amacını “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir*” şeklinde ifade

<sup>696</sup> ONAR, s.473

<sup>697</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.234

<sup>698</sup> KARAMAN, s.7

<sup>699</sup> TORTOP, Nuri, **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara, 1994, s.14, Aktaran: AYDEMİR, s.37; ULUSOY, AKDEMİR, s.25

<sup>700</sup> YÜKSEL, s.278

<sup>701</sup> AYDIN, s.29

<sup>702</sup> GİRİTLİ, s.17

etmektedir. Bu maddede kapsamında yerel yönetimlerle ilgili olarak yer alan ilkelerin birçoğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda bulunmaktadır.

Şart, yerel makamların idari denetimi konusuna 8. maddesinde şu şekilde yer vermiştir: *“Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunlarla ve anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir,*

*Yerel makamların idari denetimi normal olarak sadece kanunla veya anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir.*

*Yerel makamların idari denetimi, deneyleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır”.*

5302 sayılı Kanun da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na paralel olarak ‘İl Özel İdarelerinin Denetimi’ başlıklı 37. maddesinde şu hükmü benimsemiştir:

*İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve özel idare teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sisteminin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.*

Bu maddeye gerekçe olarak halen uygulanan ve işleyişi açısından etkinliği kalmayan denetim sistemi ve tekniklerinin değiştirilmesinin gerekliliğini göstermiş olup denetim mekanizmasının yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yeniden düzenlendiğini ifade etmiştir. Diğer bir amacın da faaliyetlerin ve sonuçlarının mevzuata, kurumsal strateji ve başarı ölçütleriyle hedeflere, ulusal politika ve standartlara uygunluk açısından değerlendirilmesi olduğu belirtilmektedir.

İdari vesayetin sadece idari makamlar ile Danıştay ve Sayıştay'ın idari görevler üstlenen birimleri tarafından yapılması, bu yetkinin yalnızca yasada gösterilen organ veya makamca kullanılması, yerinden yönetim kuruluşlarının karar,

eylem ve işlemleri, organları, atanmış veya seçilmiş görevlileri üzerinde uygulanması onun başlıca özellikleridir.<sup>703</sup>

Merkezi idarenin mahalli idareyi denetlemesinde üç yöntem söz konusudur. Birincisi; en hafif vesayet biçimi olan mahalli idare kararlarının denetim açısından yargıya havale edilmesi, diğeri; merkezi idarenin yasal kararları onaylamak, ertelemek, veto etmek hakkına sahip olmasıdır ki bu ağır bir denetim şeklidir. Sonuncusu ise merkezi idarenin mahalli idareler adına karar alması şeklindeki en ağır vesayet uygulamasıdır.<sup>704</sup> Yani yerel yönetimlerin mevzuata aykırı kararlarının merkezi yönetimce onaylanmaması durumunda dar, yerinde bulmadığı kararları da uygulamaması durumunda ise geniş yetkiden bahsedilebilmektedir.<sup>705</sup> Vesayet makamı, yerel organın yerine geçerek kendisi karar alıyor ise zaten özerklikten söz etmek mümkün olmamaktadır. O halde vesayet- özerklik dengesi dikkatli olunması gereken hassas bir denge olup vesayet denetimi kaynağını idarenin bütünlüğü ilkesinden alarak yönetimin bütünlüğünü sağlamaya yönelik bir araç durumundadır.<sup>706</sup>

Günümüze kadar görevi, kamu politikası üretmek ve yürütmek olan il özel idarelerinin<sup>707</sup> karar ve uygulamaları üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkileri söz konusu olmuştur. Valinin, il özel idaresinin yürütme organı ve il genel meclisinin başkanı olması (vali aynı zamanda devletin ve hükümetin ildeki temsilcisidir) il encümenine valinin başkanlık etmesi, il genel meclisi kararlarının valinin tasdiki ile kesinleşmesi, yıllık programların il genel meclisinde kabul edildikten sonra, ilgili bakanlık tarafından onaylanması, il genel meclisinin kabul ettiği bütçenin İçişleri Bakanlığı tarafından tasdik edilmesi, merkezi idarenin vesayet yetkileri arasında yer almıştır. Bundan başka, valinin encümen kararlarını yeniden görüşülmek üzere encümene tekrar gönderme yetkisi, genel meclis ya da encümenin vali tarafından

<sup>703</sup> SAYIN, Deniz, “Yönetimsel Vesayet”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, S.1, C.1, Şubat, Ankara, 1996, ss.7,8, Aktaran: DAĞLI, Zülküf, Türkiye’de Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 1997, s.16

<sup>704</sup> BİLGİÇ, Veysel, **Yerel Yönetimler**, 21. Yüzyıl Yayınları No.8, Ankara, 1998, s.465, Aktaran: ULUSOY, AKDEMİR, ss.25,26

<sup>705</sup> DERBİL, Süheyy, **İdare Hukuku**, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, No.133, Yeni Desen Matbaası, Ankara, 1959, s.271, Aktaran: ERENÇİN, s.61

<sup>706</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme... , ss.224,225.

<sup>707</sup> ERYILMAZ, EKEN, s.19



havale edilmeyen hiçbir konuyu müzakere edememesi, özel idare kadrolarının merkez tarafından saptanması da bu yetkilerdendir.<sup>708</sup>

Bilindiği üzere vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin oluşumuna, özelliğine, demokratik, katılımcı prensiplerine kısacası özerkliğine aykırı bir görünüm arz etmiştir. Son dönemde yapılan düzenleme çalışmalarında ise bu olumsuzlukların yeni yönetim anlayışı çerçevesinde giderilmesi amaçlanmaktadır.

Yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi; onaylama, kaldırma, erteleme veya izin verme gibi hukuki yönden yapılırken eylem ve işlemler ile personel üzerindeki vesayet teftiş yani fiili denetim<sup>709</sup> şeklinde gerçekleşmektedir.<sup>710</sup> *Merkezi idarenin özel idareler üzerindeki vesayet denetimi de yerindelik denetimi niteliği taşımaktadır.*<sup>711</sup> Oysa siyasal nitelikte olan yerindelik denetimi merkezi yönetime değil, yerel topluluğa ait bir yetkidir.<sup>712</sup> Diğer yandan il özel idaresinin en önemli demokratik karar organı olan il genel meclisinin idare ve hizmetler üzerinde etkinlik gösterecek yetkisi olmadığı gibi kararları da tasdike tabi olup yaptığı programlar üzerinde merkezin değiştirme hakkı söz konusu olduğundan il özel idaresine de özerk yerel yönetim birimi denilememektedir.<sup>713</sup> Yerel yönetimlerde yöneticiler hukuki olarak mülki idare amirlerinin vesayet denetimi altındadırlar.<sup>714</sup> İdari vesayet uygulamaları hiyerarşik denetime dönüşmüştür, merkezi yönetim birimlerinin çoğu yerel yönetimleri kendilerinin bir kademesi olarak gördüğünden bu idari birimler üzerinde denetim uygulamışlardır.<sup>715</sup> Uygulamada ise vesayetçi tutum, merkeziyetçi yönetim anlayışına olan bağımlılığın henüz aşılamadığını göstermektedir.<sup>716</sup> Görüldüğü üzere günümüze kadar il özel idarelerinin karar, eylem ve işlemleri merkezi yönetimin vesayeti altında olmuştur.

<sup>708</sup> ÇOKER, ss.59,60

<sup>709</sup> Fiili denetimin konusunu fiili durumun hukuki duruma ve uygulanması gereken diğer hukuki şartlara uygun olup olmadığının tespiti oluşturmaktadır. (ONAR,1952:475)

<sup>710</sup> ONAR, s.475

<sup>711</sup> ERTABAK, s.311

<sup>712</sup> TUSİAD, **Yerel Yönetimler- Sorunlar...** , s.60

<sup>713</sup> ÇOKER, Ziya, “Kırsal Alanda Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli”, Danıştay 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs, Ankara, 1990, s.682, Aktaran: UÇAR, s.61

<sup>714</sup> EKEN, s.268

<sup>715</sup> YÜKSEL, s.292

<sup>716</sup> AYKAÇ, Burhan, “Türkiye’de Kamu Yönetimlerinin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Ocak, 1999, s.9

Nitekim 3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu 125. maddesinde, il özel idareleri üzerindeki denetimi, İl Genel Meclisi'nin fesih şartlarını ve bu konuda vali, İçişleri Bakanlığı ve Danıştay'ın görevlerini saptamış olup 135. maddesinde ise İl Genel Meclisi tarafından alınan kararların valinin onayı ile kesinlik kazanacağını, valinin bu karar aleyhine Danıştay'a müracaat edebileceğini düzenlemiştir. Özel idarelerin bütçeleri de 3360 sayılı kanuna göre İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Yine, il özel idareleri taşıt alabilmek için Bakanlar Kurulu'ndan izin almak durumundadırlar. Bu hususlar, özel idareler üzerindeki vesayet denetiminin örnekleridir.

Merkezi idarenin yerel idareleri idari vesayet yolu ile denetlemesinde üzerinde durulan hususlardan birisi de denetimin önceden mi sonradan mı yapılacağı konusudur.<sup>717</sup> Yerel idarelerin özerkliğine zarar vermemesi için merkezin ya da merkez adına valiliğin denetimi, yapılacak işleri önceden onaylama biçiminde değil yapılan işlerin sonradan denetimi şeklinde olmalı, anayasa ve yasalara uygunluk denetlenmelidir.<sup>718</sup> Yerel idarelerin karar ve eylemleri yönetsel özerkliklerine bağlı olarak önceden izin ve sonradan onaya bağlı olmamalı, hukuka uygun çalışma zorunlulukları nedeniyle yetkili yargı kuruluşları tarafından denetime tabi tutulmalıdırlar.<sup>719</sup> Yani dünyada uygulaması kalmamış katı bir vesayet denetiminden vazgeçilerek yerine hukuka uygunluk ve performans denetimi getirilmelidir.<sup>720</sup> Hesap verebilir yönetimin prensipleri, hizmet sunumunda uygulanmalı, yöneticiler bundan sorumlu olmalı, performansları da mümkün olduğunca objektif olarak ölçülmelidir.<sup>721</sup>

Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar. Tasarı ve Kanunun 38. maddesinde belirtildiği üzere İl özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılmaktadır.

---

<sup>717</sup> NADAROĞLU, s.26

<sup>718</sup> ERTEN, s.316

<sup>719</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Yerel Yönetimler...**, s.15

<sup>720</sup> AYKAÇ, s.9

<sup>721</sup> GARRETT, John, **The Management of Government**, Penguin Books, 1972, s.46

İç ve dış denetim dışında idari vesayet yolu ile ve demokratik araçları kullanarak özel idarelerin denetlenmesi sonucu bazı sorunlar ortaya çıkabilmektedir.<sup>722</sup>

İlgili yönetim birimince düzenlenen, etkili ve verimli bir örgüt yapısı kurulmasını amaçlayan<sup>723</sup> İç denetim; yerel yönetimlerin kendi yapısı içinde gerçekleşen ve hiyerarşik denetim de denilen yönetsel denetim şekli olup yerinden yönetim sisteminin oluşturduğu mekanizmalar bünyesinde uygulanmaktadır.<sup>724</sup> Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin uyguladığı idari vesayet ise yerel yönetim mekanizması içinde söz konusu olmadığından dış denetim olarak adlandırılmıştır.

İç denetim; Teftiş Kurulları Denetimi ve Seçilmiş Organların Denetimi'nden, Dış denetim ise; Sayıştay ve TBMM Adına Yapılan Denetim, İdari (yönetsel) Vesayet ve Denetim, Yargısal Denetim ve Halk Denetimi'nden (Toplumsal-Kamuoyu Denetimi) oluşmaktadır.<sup>725</sup> Bu durumda Danıştay ve Sayıştay gibi devlet kuruluşları idari vesayet denetimi yaparken idari makam veya kurul olarak idari işlem yapmış olmaktadır.<sup>726</sup> Etkin bir denetim sisteminin kurulması, merkezi denetim, yargı organınca yapılan denetim ve kamuoyu denetimi kadar iç denetim mekanizmasının da etkin işlemesine bağlıdır.<sup>727</sup> Zaten ülkemiz tarafından AB'ne yönelik hazırlanan Ulusal Programda, iç denetim konusunun da uluslararası alanda ve AB'nce kabul edilen kavram ve tanımları kapsayacak şekilde değiştirilmesi ve mali kontrol sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir.<sup>728</sup>

<sup>722</sup> COŞKUN, Bayram, UZUN, Turgay, "İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler", **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.74

<sup>723</sup> IULA-EMME, **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1**, T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s.22

<sup>724</sup> GÜRSOY, Bekir, "Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme", **Türk İdare Dergisi**, Aralık, 1987, ss.16,337, Aktaran: SEYRAN, Cengiz, **Türkiye'de İl Özel İdarelerinin Bugünkü Durumu, Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 1996, s.37

<sup>725</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Yerel Yönetimler...**, s.104

<sup>726</sup> DURAN, ss.100,101

<sup>727</sup> IULA-EMME, **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin...**, s.23

<sup>728</sup> AKTEL, Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Temmuz, 2003, ss.268,269

Kanun, ilgili madde kapsamında tasarıda yer alan ‘İç denetim; vali veya görevlendireceği iç denetçiler, dış denetim Sayıştay<sup>729</sup> tarafından yapılmaktadır’ ifadesi yerine ‘İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır’ ifadesini kullanmıştır. Anayasa, Sayıştay’ın, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğunu hükme bağlamış (m.160), Sayıştay ise mali denetim yetki ve görevini Anayasadan almıştır. Kaynakların etkin kullanılması ve verimliliğin artırılması, mali yönetimin etkin hale getirilmesi mali denetim mekanizmasının etkili çalışmasına bağlı bulunmaktadır.<sup>730</sup> Ülkemizde mali denetim, yanlış uygulamaların saptanmasına, düzeltilmesine, sorumluların cezalandırılmasına ve kurallara uygunluğun sağlanmasına yönelik olarak gerçekleşmektedir.<sup>731</sup>

Sayıştay’a bırakılarak etkisiz duruma getirilen dış denetimin yanı sıra Sayıştay’ın özel sektöre mali denetim, performans, verimlilik denetimlerini yaptırması sorunlar ortaya çıkarabilmektedir.<sup>732</sup> Çünkü Sayıştay’ın, il özel idarelerinin muhasebeleri üzerinde açıklama ya da mali sorumluluk gerektiren denetimleri sırasında işlerin yasallaştırılıp etkinleştirilmesi için yaptığı öneriler idari vesayet niteliğindedir.<sup>733</sup> Ayrıca yerel yönetimlerin özel denetim firmaları tarafından denetlenmesi bu yönetimlerin denetimsiz kalmasına yol açabilecektir.<sup>734</sup> Diğer yandan gelişmiş ülkelerde kurumların parlamentoya hesap vermeleri söz konusu iken ülkemizde ise Sayıştay denetimi ile kurumların hesaplarının doğruluk ve güvenilirliği tespit edilip onaylanmakta ve sonuçlar parlamentoya rapor edilmesi amaçlanmaktadır.<sup>735</sup>

<sup>729</sup> Sayıştay, klasik denetim anlayışı ‘yasalara uygunluk’ yanında çağdaş gelişmeler doğrultusunda performans ve risk denetimi yöntemleri yerel yönetimlerin sorunlarının çözümü konusunda denetim mekanizmasından beklenen etkinliği sağlama yönünde bir süreci de başlatmıştır. (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001:105)

<sup>730</sup> IULA-EMME, **Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin...**, s.53

<sup>731</sup> AKTEL, s.267

<sup>732</sup> ÖNEN, s.587

<sup>733</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/genser/kanun.2.html> E.T. 14.09.2005

<sup>734</sup> ÖNEN, s.587

<sup>735</sup> TESEV, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim [http://www.tesev.org.tr/programlar/kamu-denetim-metin-teblig\\_1.php](http://www.tesev.org.tr/programlar/kamu-denetim-metin-teblig_1.php), E.T:11.03.2002, Aktaran: AKTEL, s.268

Sayıştay'ın yetkileri 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda ifade edilmiştir (m.29). Buna göre denetim alanı içindeki işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi Devlet, özel idare, belediye gibi resmi kurum ve kurullar ile gerçek ve tüzel kişilerden (Bakanlar dahil) isteyebilen Sayıştay, denetimine giren daire ve kurumların işlemleriyle ilgili kayıt, eşya ve mallarını, iş ve hizmetlerini görevlendireceği kişi veya bilirkişiler tarafından yerinde, işlem ve olayın her safhasında incelemeye yetkilidir. Söz konusu madde gereklerini haklı bir sebebe dayanmaksızın tam olarak yerine getirmeyenler hakkında Sayıştay'ın istemi üzerine dairelerince disiplin kovuşturması yapılmakla birlikte yine genel ve özel hükümler dairesince işlem de yapılmaktadır.<sup>736</sup> Bu kanunun yanı sıra 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu ile ek ve değişiklikleri ile getirilen kanunlardaki hükümler de Sayıştay'a yerel yönetimleri denetleme yetkisi vermektedir.<sup>737</sup>

Tasarının '*İl özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir*' hükmü 5302 sayılı kanun tarafından benimsenirken tasarıdan farklı olarak denetimin Bakanlık dışında vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da yapılacağı belirtilmiştir.

İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimler üzerindeki denetimi Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Mahalli İdareler Kontrolörleri aracılığı ile yapmaktadır. 23.02.1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun, 15. maddesinde Teftiş Kurulu ve Mülkiye Müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usullerinin tüzükle düzenleneceği hususuna yer vermiştir. Buna göre; Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek, denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak (m.15/a), mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları veya bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma, soruşturma yapmak (m15/c), çeşitli konularda inceleme ve araştırmalar ile merkez il ve ilçe kuruluşlarının özel teftişlerini yapmak

<sup>736</sup>832 sayılı Sayıştay Kanunu

<http://www.idealhukuk.com/index.asp> E.T. 14.09.2005

<sup>737</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Yerel Yönetimler...**, s.105

(m.15/e) Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın Bakanın emri veya onayı üzerine yerine getirdiği görevler arasında yer almaktadır. Kanunun Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne verdiği görevler arasında, Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak (m11/b) da bulunmaktadır.<sup>738</sup>

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'a dayanarak 01.08.1985 tarih ve 85/9750 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve 12.09.1985 tarih ve 18866 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tüzük, m.18/a'da yerel yönetimlerin, bunların kurdukları birliklerin, işletmelerin, müessese ve teşebbüslerin işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, m.18/b'de bu birimlerdeki personeli, seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleri ile diğer kanun görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak, m.18/h'de Bakanın emri veya yönetmelik gereği valiler, vali yardımcıları, kaymakamlar ve diğer görevliler hakkında değerlendirme raporları düzenlemek gibi görevleri müfettişlerin yerel yönetimlere ilişkin yetki ve sorumluluklarına vermiştir.

11.04.1984 tarih ve 18369 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği 18. maddesinde mahalli idarelerin, kontrolörlerin görev alanı içinde olduğunu belirtmiştir. Yine kontrolörler kendi istekleri halinde il özel idareleri müdürlüklerine, belediye başkan yardımcılıklarına ve Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatındaki kadrolarına Bakanlık onayı ile nakledilebilirler m.18 (Değişik madde:16.06.2004–25494 s.R.G Yön/11.md). Yönetmelik, 19. maddesinde, mahalli idareler ile bunlara bağlı özel kanunla veya Belediye Kanunu'na göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle döner sermayeli kuruluşların ve bunların kurdukları veya katıldıkları birliklerin kontrolörlerin görev alanı içinde yer aldığını belirtmiştir.

<sup>738</sup> 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun  
<http://www.idealhukuk.com/index.asp> E.T. 14.09.2005

Buna göre kontrolörlerin, görev alanı içinde yıllık teftiş, iş, işlem, personel hakkında araştırma, inceleme, soruşturma yapmak, mahalli idarelerin tarh, tahakkuk, tahsilât işlemlerinin teftiş ve denetimini yapmak, genel yönetim, mevzuatın uygulanması, memur- vatandaş ilişkilerinin incelemek, bu konuda rapor hazırlamak, konuları Mülkiye Müfettişleri ile birlikte incelemek gibi görevleri vardır.

Yine kontrolörler, mülki idare amirlerinin başkanı bulunduğu mahalli idarelerin tarh, tahakkuk ve tahsilât işlemlerini teftiş ve denetlemeye tabi tutmak için Bakanlıkça görevlendirilebilirler (m.20/b).

Tasarı ve kanun ‘denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur’ hükmünü kabul etmişlerdir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun tekrar görüşülmek üzere meclise gönderilirken denetimle ilgili olarak yasada öngörülen iç denetim etkinliğinin teftişi etkili kılan uzmanlaşmış, yetkin, mesleki güvenceye sahip, siyasal istencin etkisinden soyutlanmış denetim elemanının yokluğu nedeniyle teftiş olgusundan uzaklaşıldığı, üst yöneticinin kontrol ve gözetim etkinliğine indirgendiği oysa yasanın kamu hizmetlerinin büyük bölümünü yerel yönetime devrettiğinden uzman kişi ve kurullar eliyle teftiş ve denetimin daha önem kazandığı belirtilmiştir.

Hizmetlerin aksaması durumunda özel idarelerde yapılacak olan denetim, 5302 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Buna göre;

İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili Bakanlığın talebi üzerine yetkili hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda (m.40) İçişleri Bakanlığı; hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek özel idareden ister (m.40/a). Aksama giderilmezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Vali, aksaklığı öncelikle özel idarenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o özel idarenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden özel idareye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir (m.40/b).

Tasarıda, bu madde çerçevesinde yeni bir denetim ve kontrol yöntemi olarak denetim sisteminin getirildiği belirtilmekte, hizmetin aksamasına yönelik söz konusu şartların gerçekleşmesi durumunda İçişleri Bakanlığı'na müdahale yetkisi verilmektedir. Bu düzenlemenin amacının kamu hizmetlerinin kesintisiz sunulmasını sağlamak, aksaklıklar karşısında merkezi idarenin harekete geçmesine imkân vermek ve merkezi hükümetin siyasi sebeplerle özel idarelere müdahalesini önlemek olduğu ifade edilmektedir. Kanun ise farklı olarak yukarıda belirtildiği üzere müdahale yetkisini vali veya görevlendireceği kişilere de tanımaktadır.

Yine günümüzde kanun ve tasarılar denetim konusunda değişik bir yaklaşım sergileyerek geleneksel denetim yerine etkinlik, verimlilik ve performansı temel alan, vatandaşların katılımına imkân veren denetim anlayışını öngörmektedir.

### **3.2.2. Bir Denetim Mekanizması Olan Ombudsmanlık Kurumunun Yönetim Sistemimiz Açısından Değerlendirilmesi**

Ombudsmanlık kurumu, güçlü yönetim karşısında yönetilenleri korumayı ve yönetimin hukuka uygun davranmasını sağlamayı öngören denetim mekanizmalarından birisidir. Bilindiği gibi yöneten ve yönetilenler arasındaki anlaşmazlıkların çözümü ve yönetilenleri korumaya yönelik var olan denetim araçlarının etkinliğinin artırılması her zaman söz konusu olmuştur.<sup>739</sup> Farklı ülkelerde ombudsman (kamu denetçisi), farklı içeriğe sahip yasal ve anayasal düzenlemelere konu olduğundan net bir tanımlı yapılamamakla birlikte,<sup>740</sup> yönetimin eylem ve işlemleri sonucu doğan şikâyetleri soruşturarak haklı gördüklerine çare arayan özel bir kamu görevlisidir şeklinde tanımlanabilir.<sup>741</sup> Yani yerel topluluk üyelerinin yönetim ile ilgili şikâyetlerini inceleyerek değerlendiren makamdır.<sup>742</sup> Ombudsmanın fonksiyonları; parlamentoya yasa önerisi verme, yönetimin yanlış, eksik, kötü işleyişi sonucu yönetilenlerin karşılaştığı sorunları çözümüleme, tavsiye ve uyarılarda bulunma, kamu yararını sağlama ve yönetsel eylem ve işlemlere karşı yönetilenleri koruma şeklinde üç ana başlıkta toplanabilir.<sup>743</sup>

<sup>739</sup> EKEN, Musa, “Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği- Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, Davut Dursun, Hamza Al (Ed), İlke Yayıncılık, Yayın No:24, İstanbul, 1998, s.131

<sup>740</sup> EROĞLU, s.556

<sup>741</sup> PUGH, S. I, “The Ombudsman-Jurisdiction, Powers and Practice”, Public Administration, Vol.56, 1978, s.132, Aktaran: DAĞLI, a.g.t, s.14

<sup>742</sup> IULA-EMME, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, s.128

<sup>743</sup> EKEN, ss.135,136



20. yüzyılın ikinci yarısından sonra vatandaşları yönetime karşı korumaya yönelik olarak yapılan reformlar doğrultusunda oluşturulan bir kurum olan ombudsmanlık, önceleri İskandinav ülkelerinde ortaya çıkmıştır.<sup>744</sup> Dünyada bugünkü anlamı ile ilk kez 1809 yılında İsveç’de uygulanan, genellikle yasal düzenlemelere dayanan, farklı ülkelerde tek kişi, kurul ya da benzerinden oluşan değişik yapılardaki ombudsmanlık kurumu<sup>745</sup> uygulandığı ülkelerde diğer denetim mekanizmaları yanında başarılı bir işlev üstlenmesine rağmen ülkemiz açısından uygulanabilirliği konusunda görüş birliği oluşmamıştır.<sup>746</sup> En etkin işleve sahip olduğu İsveç’te il defa anayasal bir kurum olarak göreve başlayan ombudsman bu dilde “kamu denetçisi” anlamına gelmektedir ve insan haklarının, yönetilenlerin yönetime ve yönetenlere karşı korunmasında idari denetim yapan önemli kurumlardan birisidir.<sup>747</sup>

Parlamento ya da Bakanlar Kurulu tarafından seçilerek atanan ve bireylerin yönetim ile ilgili yakınmalarını kabul ederek yaptıkları inceleme sonucu ilgili kuruluşa tavsiye ve önerilerde bulunan bu tür bir denetim kurumunun ülkemizde oluşturulması, 1982 Anayasası’nın hazırlandığı dönemde önerildiği gibi Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da bu kurumla ilgili gereksinim belirtilmiş, yine bu konuda Adalet Bakanlığı’nın eşgüdümünde iki tasarı hazırlanmıştır.<sup>748</sup>

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı da 42. maddesinde her ilde mahalli idarelerle bağlı kuruluşlar ve bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisinin seçilmesinden bahsedilmektedir. Buna göre halk denetçisi, il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilecektir. Denetçinin rahatsızlığı, gerekli şartları taşımadığının anlaşılması vb. durumunda ise il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve valinin onayı üzerine Danıştay kararı ile görevinden alınabilecektir. Halk

<sup>744</sup> EKEN, s.132

<sup>745</sup> IULA-EMME, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, s.128

<sup>746</sup> ESGÜN, İbrahim Uğur, “Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme”, A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, C.45, S.1-4, 1996, s.268, Aktaran: EROĞLU, “Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği”, s.559

<sup>747</sup> DOĞAN, Mahmut, “Ombudsman ve Devlet Denetleme Kurulu, **Türkiye’de Yönetim Geleneği-Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, Davut Dursun, Hamza Al (Ed), İlke Yayıncılık, Yayın No:24, İstanbul, 1998, s.236

<sup>748</sup> TOBB, **Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması**, TOBB Yayını No. 358, Mayıs, Ankara, 2000, s.139

denetçisi, menfaati ihlal edilenlerin başvurusu üzerine gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek 45 gün içinde karar verecektir. Raporları ise halka açık olacaktır.

Halk denetçisi aldığı kararı ilgili idare ve talep sahibine bildirdikten sonra idare denetçinin kararını uygun bulmaması durumunda bu görüşünü gerekçeye dayandırmak durumundadır.<sup>749</sup>

İlgili hüküm veto edilen 5227 sayılı Kanunun 42. maddesi çerçevesinde bazı ufak değişiklik ve eklemelerle aynen yer almıştır. Şöyle ki: Tasarıda halk denetçisinin hukuk, iktisat, işletme, maliye, kamu yönetimi, çalışma ekonomisi alanlarında yükseköğrenim yapması veya bu alanlarda lisansüstü dereceye sahip olması gerektiği koşulu yerine kanun dört yıllık yükseköğretim kurumundan mezun olma koşulunu yeterli görmüştür.<sup>750</sup> Ancak halk denetçisi olma koşulları sadece yüksek öğrenime değil, hukukçu olmak, dürüst ve güvenilirlik, alanında başarılı kişiler arasından seçilmek gibi niteliklere de bağlı olmalıdır.<sup>751</sup> Diğer yandan bu Kanun, tasarıdan farklı olarak kamu görevlileri arasından seçilen denetçinin izin konusuna da açıklık getirmiştir. Tasarıda halk denetçisinin raporlarının kamuoyuna açık olduğu ifadesine karşılık kanun söz konusu raporların Bilgi Edinme Kanununun çizdiği yasal çerçeve dâhilinde kamuoyuna açık olduğunu vurgulamıştır.

Bununla birlikte ‘Halk denetçiliği’ kavramı, yasalaşmayan 5227 sayılı Kanun kapsamına alınmamıştır. Gerekçe olarak ise bu kurumun anayasada bulunmadığı ve hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığı gösterilmiştir. Böylece İl genel meclislerinin görev ve yetkileri arasında sayılan ‘halk denetçisini seçmek’ ibaresi metinden çıkarılmıştır.<sup>752</sup> Oysa çoğulculuk, etkinlik ilkeleri temelinde halkın yerel yönetimlerle yaşadığı sorunları inceleyerek çözüme ulaştıran yerel yönetimler ombudsmanlığı, mahalli sorumluluk sahibi bir kurumdur. Yeni yönetim arayışları güçlü yerel yönetimlere ve onların geniş yetkilere sahip olmalarını hedeflediğine

<sup>749</sup> ÖZDEN, Kemal, “Yerel Yönetimler Ombudsmanı”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.569

<sup>750</sup> Tasarıda, seçimde ilk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamazsa üçüncü turda salt çoğunlukla seçimin sonlandırılması öngörülürken kanun üçüncü turda da salt çoğunluk sağlanamazsa en çok oy alan iki aday arasında yapılacak dördüncü tur oylamada en çok oy alanın seçileceğini belirtmiştir.

<sup>751</sup> ÖNEN, Mustafa, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasında Denetim Çıkmazı”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.588

<sup>752</sup> [http:// www.cnnturk.com.tr/turkiye/haber-detay.asp?PID:3188](http://www.cnnturk.com.tr/turkiye/haber-detay.asp?PID:3188) HID:18 haber ID73424 E.T: 11.03.2005

göre diğer denetim mekanizmalarının yanında ombudsman denetimi de gerekli görünmektedir.<sup>753</sup>

Nitekim Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi de 1985’de üye ülkelerde insan hakları ve temel özgürlüklerine saygıyı teşvik etmesi açısından ombudsman kurumu oluşturulması yönünde tavsiye kararı almıştır.<sup>754</sup> Fransa’da da 1973’de oluşturulan, hiçbir otoriteye bağlı olmayan “mediateur” yaptığı işlemler ve açıklamalar konusunda dokunulmazlık sahibi olup mali yönden Sayıştay’ın denetimine tabidir. Merkez ve taşra örgütleri, mahalli idareler ile kamu hizmeti yapan tüm birimler mediateur’un yetkisi altındadır.<sup>755</sup>

Ülkemizde ise halk denetçiliği siteminin Anayasaya aykırı olduğu görüşüne karşılık vatandaşları kurallara boğmadan şikâyetlerine çözüm bulma, işleri kısa zamanda, verimli ve etkin şekilde sonuca bağlama gibi yönlerden söz konusu kurumu destekleyici görüşler de bulunmaktadır.<sup>756</sup>

### 3.3. Yerel Yönetimlere Yönelik Reformlar

#### 3.3.1. Yerel Yönetimlerde Reformlar ve İl Özel İdarelerinde Reform Yapılmasını Gerektiren Nedenler

İdeal yerel yönetim sistemini gerçekleştirmek için gerekli standartlar ile bu yönetimlerin şu anda içinde bulundukları durum ve sahip oldukları imkânlar birbirinden farklı görünmektedir. Yerelleşme yönünde ilerlemek, ideal yerel yönetim sistemini planlamak, organize etmek, var olan yönetim sistemini düzenlemek, kalkınmada ümit verici bölgeleri canlandırmak, uluslararası alanda ilerlemeyi hedeflemek, yerel kamu hizmetlerini gerçekleştirecek kamu personel sistemini kurmak ve etkinleştirmek gibi hususları sağlamak için yerel yönetimlerin desteklenmesi gerekmektedir.<sup>757</sup> Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin etkin, verimli sunumu ve modern yönetim anlayışı doğrultusunda reforma tabi tutulmasının sebeplerini şu şekilde özetleyebiliriz:

<sup>753</sup> ÖZDEN, s.563

<sup>754</sup> Conseil del’ Europe, 1987:142, Aktaran: EKEN, s.133

<sup>755</sup> GARANT, Partice, “Du Protecteur du Citoyen Quebecois au Mediateur Français”, Actualite Juridique Droit Administratif, 1973, s.20,240, Aktaran: EKEN, ss.133,135

<sup>756</sup> EROĞLU, “Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği”, s.561

<sup>757</sup> Local Administration

<http://www.soumu.go.jp/english/c-gyousei> E.T: 13.10.2005

Ülkemizin köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip olmaması, yerel yönetimlerde yeniden yapılanma gereksiniminin en önemli sebebidir.<sup>758</sup>

Özelde il özel idareleri genel anlamda ise tüm yerel yönetimlerde reform yapılmasını ve geleneksel modelin değişime tabi tutulmasını gerektiren sebepler; kamu yönetimi alanında yaşanan değişim ve yerinden yönetimlere ağırlık verilmesi, geleneksel yönetim anlayışının yetersizliği ve değişime uyum sağlama zorunluluğu, küreselleşme ve onun öngördüğü yerelleşme süreci, Avrupa Birliği'ne uyum süreci ve yerellik ilkesi, yeni liberal yaklaşımlar (yönetişim anlayışı, toplam kalite yönetimi, yeni kamu yönetimi anlayışı), bilgi teknolojilerindeki gelişme şeklinde özetlenebilir.<sup>759</sup>

Günümüzde tüm dünyada yerellik ilkesinin yaygınlaşmasına paralel olarak bireysel özgürlükleri, demokrasiyi temel alan yerel anlamda yönetim kavramı da yoğun olarak gündemde yer almıştır.<sup>760</sup> Bu durum reformlar konusunda yön gösterici olmuştur.

Ülkemiz, Batı toplumları ile bütünleşme çabaları çerçevesinde serbest piyasa ekonomisine doğru yönelmiş, bu durum devleti sınırlandırmayı esas alan bir yeniden yapılanmayı gerekli kılmıştır. Temel değişimlerin yaşandığı bu dönemde sorunların çözülmesi de kaçınılmaz hale gelmiştir.<sup>761</sup>

Yerel yönetimlerin modern çağa ayak uyduramaması, personel yetersizliği, idari, mali, hukuki, teknik vb. eksiklikler, yapı ve işleyiş bozuklukları, yönetime katılma, denetim konularında yaşanan sorunlar, etkin hizmet sunumu yönündeki beklentiler tüm toplum kesimlerinde reform ihtiyacı konusunda fikir birliğini sağlamıştır.<sup>762</sup>

Merkezi hükümeti içinde bulunduğu aşırı yük ve borçtan, verimsiz, hantal yapıdan kurtarmak, hizmetlerin hızlı, kaliteli ve etkin yürütülmesini sağlamak da

<sup>758</sup> ÖZKAN, s.39

<sup>759</sup> KÖSECİK, Muhammet, ÖZGÜR, Hüseyin, “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005, s.3

<sup>760</sup> ÖZER, **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, s.363

<sup>761</sup> ÇAHA, Ömer, “1980 Sonrası Türkiye’inde Sivil Toplum Arayışları”, Yeni Türkiye-Sivil Toplum Özel Sayısı, Yıl:3, S.18, Kasım-Aralık, 1997, ss.28,64, Aktaran: AKTEL, 171,172

<sup>762</sup> PARLAK, “Tarihi Perspektifte ve ... , s.182

gerçekleştirilmek istenen reformların gerekçeleri arasındadır.<sup>763</sup> Çünkü yönetimin hantal ve verimsiz yapılması, mevcut kaynakların gereği gibi değerlendirilemeyerek (reformlar kamu kaynaklarının etkin kullanılması ve yönetilmesine yöneliktir) mali krizlerle karşı karşıya gelinmesine neden olmakta ve acil borçlanmayı gerektirmekte, bu durumda ise yeni kamu yönetimi anlayışının temel kriterleri olan performans, şeffaflık, etkinlik, hesap verebilme gibi hususlar göz ardı edilmektedir.<sup>764</sup>

Çoğulcu, katılımcı, şeffaf, yönetilenlere imkânlar sunan, insan hakları ve demokrasiyi temel alan devlet anlayışının benimsendiği 1980 sonrası dönem, hukuka bağlı, etkin hizmet sunma bilinci ile çalışan, siyasal iradenin üstünlüğünü öngören, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini esas alan bir düşüncenin hâkim olmasını zorunlu hale getirmiştir.<sup>765</sup>

1990 sonrası dönemde bireysel özgürlükler, yerelleşme, serbest piyasa ekonomisi gibi küreselleşmenin getirisi olan sivil toplum kuruluşlarının oluşumu ve bu dönemdeki gelişmeler doğrultusunda kurumsallaşmaya başlaması, toplumu yeniden yapılanma yönünde olumlu biçimde etkilemiştir. Bu durum farklı görüş ve düşüncelere, esnekliğe açık demokrasi için temel oluşturmaya başlamıştır.<sup>766</sup>

Ülkemizde son dönemdeki reform çabalarına kadar yerel yönetimler, merkezin temsilcileri, uzantıları olarak görev yapmışlardır. Buna bağlı olarak özel idareler organlarının oluşumu ve merkezi idare tarafından üstlenilen işlevleri açısından yerel yönetim birimi olma özelliklerini bile kaybetme noktasına gelmişlerdir.<sup>767</sup> Nitekim yapıları açısından il özel idareleri de klasik bir merkezi yönetim birimi şeklinde hizmetlerini merkez bürokrasisinin etki ve yönlendirmesi

<sup>763</sup> GÜL, Hüseyin, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarından Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, No.813, Eylül, 2005, s.49

<sup>764</sup> AKTEL, ss.135,141

<sup>765</sup> ATAMAN, Muhittin, “Özalizm: Türkiye’de Yeniden Yapılanma Teşebbüsü”, *Liberal Düşünce*, Yıl:5, S.19,

Yaz-2000, ss.53,63, Aktaran: AKTEL, ss.171,172

<sup>766</sup> AKTEL, ss.175,177

<sup>767</sup> KÖSECİK, ÖZGÜR, s.10

altında sürdürmüşlerdir.<sup>768</sup> Yerel yönetimler içerisinde en az tanınan ve işlevsel açıdan en zayıf olan birim de doğal olarak il özel idareleridir.<sup>769</sup>

Oysa ülkemizde ve dünyada yaşanan hızlı kentleşme, toplumsal, teknolojik gelişim ve değişimler, demokratikleşme, merkeziyetçi yapılardan uzaklaşma, globalleşme, yükselen yerellik ve çevre bilinci, hizmetlerde halka dönüklük, etkinlik ve yaşam kalitesinin artırılması çabaları gibi olgular yerel yönetim ve kentsel sorunlar konusunda yeni anlayış ve arayışları gündeme getirmiştir.<sup>770</sup> Kentleşme sürecine paralel olarak kentlerde yaşanan sorunların artması yerel yönetimleri ön plana çıkarmıştır. Nüfus, göç ve kentleşme, ülkeleri sorunların çözümü için yeni arayışlara zorlamış, sürdürülebilirlik, insani gelişme, katılımcı yönetim, yönetim kavramları da diğer ülkeler gibi ülkemizin gündeminde de yer almaya başlamıştır.<sup>771</sup> Artan ekonomik çekim merkezleri, yönetimde etkinlik, şeffaflık, karar alma ve uygulama hızı, yerel yönetimlerin girişimci niteliğinin ön plana çıkarılarak halka en yakın birimler olarak hizmet vermesi gerekliliği reformu kaçınılmaz kılmaktadır.<sup>772</sup> Bu nedenle son dönemde öngörülen düzenlemeler günümüze kadar önemsenmeyen özel idarelerini yerel yönetim sistemi içerisinde en güçlü yönetim birimi durumuna getirmeyi amaçlamaktadır.<sup>773</sup>

Günümüze kadar yönetimle ilgili araştırmaların tamamına yakını yapısal bozukluklar, personel ile ilgili sorunlar, yöntem ve araçların yetersiz olması gibi etkililik ve verimliliği sağlayamamanın nedenleri üzerinde durmuştur.<sup>774</sup> Yönetimde kapasitenin artırılması, etkinlik, hesap verilebilirlik ve performans Türkiye’de yönetim sisteminin en göze çarpan ihtiyaçlarıdır. Kamu sektöründeki problemlerin kaynağı, organizasyonel yapı ve hizmet koşullarındaki aksaklıklara dayanmaktadır.<sup>775</sup>

<sup>768</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, **VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı- Özel İhtisas Komisyonu Raporu: Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Ankara, 1994, ss.45,46, Aktaran: PARLAK, a.g.t, ss.74,75

<sup>769</sup> PARLAK, “Tarihi Perspektifte ve ...”, s.175

<sup>770</sup> Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, **Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, Aktaran: IŞIK, s.66

<sup>771</sup> AKTEL, ss.247,248

<sup>772</sup> SALUR, s.103

<sup>773</sup> COŞKUN, UZUN, s.159

<sup>774</sup> TOBB, s.112

<sup>775</sup> Reform Eforts For Beter Governance In Turkey

[http://www.unpan.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN\\_016602.pdf](http://www.unpan.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN_016602.pdf) E.T: 08.10.2005

### 3.3.2. Yerel Yönetimlere Yönelik Reform Çabalarının Başarısızlık Sebepleri

Günümüze kadar tüm tasarı, plan, program ve çalışmalarda ele alınan ve söylemlerde yer alan reform çabalarının etkin sonuç vermemesi yani uygulamada başarısız olmasının birçok önemli sebebi bulunmaktadır.

Değişim anlamına gelen reformun çeşitli sorunları içerdiği ve merkeziyetçi sistemde yapılanmış, bürokratik özelliklere sahip yönetim sisteminin değişime yönelmesinin güçlüğü reformların başarısızlık sebeplerinin başında yer almaktadır. Kamuoyu, basın, sendikalar, meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin katılım ve desteğine önem verilmemiş, hedefler tam olarak belirlenmemiştir. Yine siyasi destek eksikliği, reform stratejisinin eksikliği, etkili değişim yönetiminin oluşturulamaması, model eksikliği, uygulama ve kontrol eksikliği, siyasi istikrarsızlık gibi ülkemize özgü nedenlerden dolayı Cumhuriyet döneminden günümüze kadar uygulanan pek çok idari reform projesinin çok azı etkili olmuştur.<sup>776</sup>

Reform çabalarının sorunları saptamada yetersiz kalması, hâkim merkeziyetçi anlayış, yerelleşme çabalarının üniter devlet ilkesine zarar vereceği, onu etkisizleştireceği düşüncesi, bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal farklar vb. hususlar Osmanlı'dan günümüze kadarki reform çabalarının başarısızlık nedenlerini oluşturmuştur.<sup>777</sup> Özellikle 1980 sonrası bölücü hareketler de bu yöndeki endişelere dayanak teşkil etmiştir.<sup>778</sup>

Reformların baştan beri daha çok dış baskılarla gündeme gelmesi, reform programlarının merkez tarafından planlanması buna paralel olarak vatandaşların yönetimde aktif rol alma bilincinin gelişmemiş olması, toplumun itici güç oluşturamaması, desteğinin alınamaması reform konusundaki talep ve katılım eksikliği, yani reform konusundaki talep ve katılım eksikliği gibi hususlar da başarısızlıkta etkili olmuştur.<sup>779</sup>

<sup>776</sup> TUTUM, Cahit, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Nisan, Ankara, 2003, ss.454,455

<sup>777</sup> GÜL, Hüseyin, AKTEL, Mehmet, "Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu", **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.87

<sup>778</sup> ERBAY, s.70

<sup>779</sup> GÖYMEN, ss.32,33

### 3.3.3. 1980 Öncesi Dönemde Reformların Kapsamı

#### 3.3.3.1. Cumhuriyet Öncesi Reform Çabalarının Niteliği

Ülkemizde yönetim alanında düzenleme yapılması konusu yeni değildir. Özellikle Tanzimat dönemi ile birlikte Avrupa tarzı bir yapılanma çabası başlamış, Hristiyan halkın eşitlik yönündeki istekleri geniş kapsamlı reformlara sebep olmuştur. Bir yandan yönetimin etkin işlemesi için yerel yöneticilere eylem özgürlüğü ve yetki tanınmak istenirken diğer yandan ayrılıkçı eğilimlerin kök saldıği geniş bir imparatorluk üzerinde merkezi birlik ve denetimin sağlanması amaçlanmıştır.<sup>780</sup>

Tanzimat dönemi, imparatorluğun idari alanda modernleşme yönündeki istek ve baskılara maruz kaldığı son yüzyılı olmuş, idari modernleşme de hukuki, kültürel, sosyal ve siyasal alanlardaki değişimle birlikte gerçekleşmiştir. Bu dönemde mali alandaki reform çabaları yerel yönetim uygulamalarının başlamasına neden olmuştur.<sup>781</sup> Çünkü idarenin modernleşmesi için mali kaynaklara duyulan gereksinim reform zorunluluğunu daha ön plana çıkarmıştır.<sup>782</sup>

Ülkemizde özellikle son iki yüzyıl boyunca güçlü merkeziyetçi anlayış hâkim olmuş, buna paralel olarak genellikle tüm reform hareketleri halka değil bürokratlara dayanmıştır ki bu durum yönetimin de temel karakterini oluşturmaktadır.<sup>783</sup> Çünkü bürokratlar demokrasi, halkın yönetime katılımı ve onu denetlemesi gibi ilkeleri değil, merkezi idarenin güçlenerek otoriteye dayalı merkeziyetçiliğin hâkim kılınması, kanunlara uygun, adil işleyen, ülkenin refahına yönelik bir idari sistemin oluşumunu hedeflemişlerdir. Bu hedefe ulaşmak için yönetilenlere danışarak onların desteğini almak düşüncesinde olmuşlar, öngördükleri idari reformlar yerel yönetimlerin ortaya çıkması için gereken ortamı hazırlamıştır.<sup>784</sup>

Tarihi açıdan köklü bir geçmişe sahip olmayan yerel yönetimler; merkeziyetçiliği artırmak isterken ortaya çıkan, ademi merkeziyetçi niteliğe sahip birimlerdir. Bu nokta Türk yerel yönetimlerini Batı'daki yerel yönetimlerden ayıran

<sup>780</sup> SENCER, ss.70,78

<sup>781</sup> ORTAYLI, "Devraldığımız Miras", ss.145,146

<sup>782</sup> DURSUN, s.99

<sup>783</sup> ÇEVİK, Hasan Hüseyin, "Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Eylül, Ankara, 2003, ss.156,158

<sup>784</sup> ORTAYLI, "Devraldığımız Miras", ss.145,147; DURSUN, ss.100,101



en önemli özelliktir. Bu nedenle kaydedilen gelişmeler de siyasi bilincin değil, Batı kültürüne ve kurumlarına duyulan hayranlığın ve merkezi yönetimi güçlendirmek istemenin bir sonucudur.<sup>785</sup> Yapılan düzenlemeler ile hem merkezi otoritenin güç, kontrol ve etkinliği artırılırken hem de yerel yönetimler oluşturulmuş, bu yönetimler de merkezi otoritenin inisiyatifine dayandığından merkeziyetçi eğilimde olmuşlardır.

Ondokuzuncu yüzyıldan miras kalan ve daha da pekişen merkeziyetçi yapı, hantal ve verimsiz işleyişi, yönetsel bozuklukları, etkin olmayan yapılanması ile günümüze kadar gelmiş, yönetsel yapılanmaya yönelik reform tasarımları uygulanma imkânı bulamadığından beklenen başarı sağlanamamıştır.<sup>786</sup> Diğer yandan ülkemizdeki yerel yönetim sisteminde demokratik, temsiliyetçi, katılımcı unsurların bulunmamasını sadece Tanzimat'ın mirası olarak görmek de doğru değildir.<sup>787</sup> Diğer idari kuruluşlar gibi büyük ölçüde Osmanlı mirasına dayanan bu kurumlar için Cumhuriyet döneminde çıkarılan kanunlar günün ihtiyaçlarını dikkate alan düzenlemeler yapmakla birlikte, ana hatları ile eski sistemi korumuşlardır.<sup>788</sup>

Bu dönemde düzenleme çabalarının, yönetim sisteminin temel unsurlarını ele almak yerine sadece hukuki kuralları değiştirerek başarıya ulaşacağına inanılmıştır.<sup>789</sup> Bu nedenle Tanzimat ve sonrasında merkezi idarenin yerel yönetimlere olan yaklaşımının devam ettiği Cumhuriyet döneminde yerel yönetim sistemi, 1930'larda çıkarılan çeşitli kanunlarla yasallaşmıştır.<sup>790</sup>

### 3.3.3.2. Cumhuriyet Dönemi Reform Çabalarının Niteliği

Cumhuriyet'in ilk dönemi, Osmanlıdan devralınan merkeziyetçi bürokratik geleneğin devam ederek merkezi idarenin ön planda yer aldığı, kamu hizmetleri ve buna yönelik faaliyetlerin, reform programlarında, yönetim yapısında öngörülen değişikliklerin merkezde planlanarak yerele aktarıldığı ve merkezi otoriteye dayalı

<sup>785</sup> ÖKMEN, Mustafa, BAŞTAN, Serhat, "Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.226

<sup>786</sup> PARLAK, Bekir, "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi", **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayın No.549, Ekim, Ankara, 2003, ss.383,384

<sup>787</sup> UKUŞLU, s.66

<sup>788</sup> BİLGİÇ, Veysel. K, "Yerelleşme Politikası", **1980–2003 Türkiye'nin Dış Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları**, Siyasal Kitabevi, Nisan, Ankara, 2003, s.392

<sup>789</sup> SARAN, Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayıncılık, Ağustos, Ankara, 2004, s.175

<sup>790</sup> DURSUN, s.101

bürokrasinin benimsendiği yıllar olmuştur.<sup>791</sup> Yerel nitelikli hizmetleri halka sunmakla görevli özel idarelerin bu işlevlerinin merkezi yönetimce yerine getirilmeye başlandığı Cumhuriyet'in ilk yıllarında merkeziyetçi geleneğin giderek güçlenmesinde dünyadaki merkeziyetçi eğilimlerin de etkisi olmuştur.<sup>792</sup> Bu yıllarda ekonomik açıdan fazla girişim yeteneği olmayan ülkemizde yerel yönetimlerin gelişmemesi yadırganacak bir durum olarak görülmemelidir.<sup>793</sup>

Kanımca bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere söz konusu şartlar içinde merkezi yönetimin yerel yönetimleri şekillendirmesi, sınırlarını çizerek görev ve yetkilerini istediği oranda belirlemesi, onları birer alt birim olarak kabul etmesi, anlaşılması güç bir durum değildir.

1950 sonrasında merkezi idare kuruluşları araç gereç, personel, örgüt bakımından gelişmiş, yeni birimler eklenmiş, birden fazla kuruluş aynı hizmetten sorumlu hale gelmiştir. Bu nedenle il özel idaresi seçimle gelen bir karar organına sahip, özerk yerel yönetim birimi olarak kurulmuş, geniş yetki ve sorumluluklarla donatılmış olmasına rağmen hizmetlerin çoğu merkezi idare kuruluşlarının da sorumluluğuna verildiğinden teşkilat ve görevleri açısından merkezi yönetim organlarıyla tamamen iç içe geçmiş, halkın benimsediği, tanıdığı bir yerel yönetim niteliği kazanamamış, idari ve mali açıdan güçsüzleşerek işlevsiz hale gelmiştir.<sup>794</sup> Merkezi idare kuruluşları, il özel idaresinin görevli olduğu alanlara yasal ve fiili olarak müdahale etmeye başlamış özel idareler ise yasal sorumluluk kendisinde olmasına rağmen çekilmiş veya ilgisiz kalarak gerilemişlerdir. Bu durum özel idarelerin elindeki yetki ve sorumlulukların merkezi kuruluşlara devrini kolaylaştırırken diğer yandan güçsüzlükleri de bu devir için gerekçe olarak kullanılmıştır.<sup>795</sup> 1950'li yıllarda gerek toplumsal, ekonomik, politik yapıdaki

<sup>791</sup> GÖYMEN, Korel, "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu", **Yerel Yönetimler Kongresi- Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.31

<sup>792</sup> GÖRMEZ, Kemal, "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, 4/2000, s.83

<sup>793</sup> SALUR, Şammas, "Türkiye'nin Yerel Yönetim Reform İhtiyacı: Kısa Bir Analiz", **Yerel Yönetimler Kongresi- Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.103

<sup>794</sup> NADAROĞLU, Halil, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdareler İçindeki Yeri ve Önemi", **İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu**, Tokat, 1987, s.191, Aktaran: SEYRAN, s.50; ERYILMAZ, **Yerel Yönetimlerin Yeniden...**, s.132; GÜL, ÖZGÜR, s.187

<sup>795</sup> TAMER, Mustafa, **İl Özel İdaresi**, Tamer Ofset, Ankara, 1994, s.179, Aktaran: UÇAR, s.74; GÜL, ÖZGÜR, s.187

değişime paralel olarak gerekse küresel gelişmelerin yol açtığı zorunluluklar sonucu yeniden yapılanma çabalarına ağırlık verilmiştir.<sup>796</sup> Diğer yandan kamu hizmetlerinde merkezi yönetim kurumlarının ağırlığı, özellikle 1950'lerden itibaren oluşturulan yeni bakanlıklar ve merkezi yapılar nedeniyle artmıştır.<sup>797</sup> 1950 sonrası başlayan demokrasi hareketi aşırı merkeziyetçi yapıyı değiştirememiş, devletin yönetimdeki ağırlığı daha da artmış buna rağmen özel idareler 1970'lere kadar önemlerini korumuşlardır.<sup>798</sup>

Kamu yönetiminin bütününe veya bir kesimini ilgilendiren ve yönetimin çeşitli sorunlarını içeren genel nitelikli araştırmalar yapmayı görev kapsamında bulunduran TODAİE, uzmanlar görevlendirerek, görüş bildirerek, proje ve raporlar hazırlayarak kamu sektöründeki reformlara katkıda bulunmuştur.<sup>799</sup> Türk Kamu Yönetimi Enstitüsü ve TODAİE tarafından gerçekleştirilen çalışmalar kamu yönetimi ve yerel yönetimler çerçevesinde beş yıllık kalkınma planlarında ve raporlarında yer almıştır.<sup>800</sup> 1960 yılından sonra planlı kalkınma ve kamu yönetiminde reform konuları üzerinde önemle durulmaya başlanmış, değişen şartlara uyum sağlayamayan kamu yönetiminin acil reforma ihtiyacı olduğu dile getirilmiştir. TODAİE, yönetsel reform çalışmalarının yapılarak geliştirildiği önemli bir merkez haline gelmiştir.<sup>801</sup> Yine bu dönemde ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasında tüm kuruluşlara rehberlik etmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş, 1961 Anayasasıyla başlayan Planlı Kalkınma döneminde idareyi düzenleme çalışmaları başlatılmıştır.<sup>802</sup> Ancak 1960 sonrası dönemde reform çalışmaları tam olarak uygulamaya geçirilemediği için sorunlar katlanarak artmıştır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma ile ilgili ilk kapsamlı çalışma olan, 13.02.1962 tarih ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile oluşturulan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Türkiye Cumhuriyeti merkezi

<sup>796</sup> ÖKMEN, BAŞTAN, s.225

<sup>797</sup> ERYILMAZ, Bilal, "Kamu Yönetiminde Yeniden... , s.141

<sup>798</sup> YAZICIOĞLU, ss.99,101

<sup>799</sup> <http://www.todaie.gov.tr/arastirmayardim.asp> E.T: 25.05.2006

<sup>800</sup> Reform Efforts For Beter Governance In Turkey

<http://www.unpan.1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/UN/UNPAN 016602.pdf> E.T: 08.10.2005

<sup>801</sup> SÜRGİT, Kenan, "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", Amme İdaresi Dergisi, S.3, C.13, 1980, s.49, Aktaran: GÜL, Hüseyin, AKTEL, Mehmet, "Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu", Yerel Yönetimler Kongresi, 3-4 Aralık, 2004, s. 82

<sup>802</sup> DPT, **Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması**, 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ö.İ.K.Raporu, Ankara, 1991, s.8, Aktaran: UÇAR, s.42

hükümet örgütüne bağlı kurumlar arasında görev dağılımını incelemek ve kamu hizmetlerinin daha verimli olması yolunda öneriler hazırlamak üzere yapılan gerçekleştirilmiştir.<sup>803</sup> Bu çalışma, Türk idari reform çalışmalarına ışık tutmuş, toplumun ve bölgesel kalkınmanın gerçekleşmesinde yerel idarelerin yöneticilerinin (özellikle valilerin) fonksiyonlarını belirlemiştir. Diğer yandan, yalnız merkezi yönetim kurumlarının modernizasyonunu amaçlayan, kamu yönetiminin diğer alanlarını içermeyen<sup>804</sup> rapor, yerel yönetimlerin ayrı bir inceleme konusu yapılması gereği üzerinde durmuş, bunun sonucu olarak 1966'da Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi üzerine bir araştırma yapılmıştır.<sup>805</sup> Rapor, ağırlıklı olarak yönetimi geliştirme konusu üzerinde durmuş, bunun sadece yasa çıkarma değil görevli düzeninin iyileştirilmesi, örgüt yapısı, işlemler, çalışma yöntemlerinin geliştirilmesi gibi hususların da önemli olduğunu, her bakanlık ve dairenin yönetimi geliştirmede görevli olduğunu vurgulamıştır.<sup>806</sup> Rapor, merkezi hükümetin yapması gereken görevleri yapmadığını, şeklen yapar göründüğünü, hizmetlerin bölgesel dağılımında adaletsizlikler bulunduğunu, bürokrasideki yetersizlikleri vurgulamış, sorunların temel nedenleri arasında ise idarenin mali imkân yetersizliğini, personel sistemindeki eksiklikleri, aksak merkeziyetçiliği, örgütsel bozuklukları göstermiştir.<sup>807</sup>

1967–1971 yılları arasında yerel yönetimleri yeniden düzenlemek ve geliştirmek amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen İç Düzen Projesi söz konusu bakanlık örgütü içerisindeki tüm kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerini, görev paylaşımlarını ve koordinasyonunu araştırmayı amaçlamıştır.<sup>808</sup> Bakanlığın görev, yetki ve örgütlenmesini kapsamlı şekilde ele alan proje, tümüyle uygulamaya konulmasa da Bakanlıkça yapılan yasa tasarısı, tüzük, yönetmelik çalışmalarında sürekli dikkate alınmıştır.<sup>809</sup>

<sup>803</sup> TODAİE, Araştırma ve Yardım- Reform Çalışmaları, MEHTAP Raporu <http://www.todaie.gov.tr/TMEHTAP.ASP> E.T.25.05.2006

<sup>804</sup> ERYILMAZ, Bilal, “Kamu Yönetiminde Yeniden...”, s.140

<sup>805</sup> BİLGİÇ, “Yerelleşme Politikası”, s.393

<sup>806</sup> MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, TODAİE Yayını, 2. Baskı, Ankara, 1966, s.125, Aktaran: EMRE, Yönetim Bilimi Yazıları, s.279

<sup>807</sup> ŞAYLAN, Gencay, “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Nisan, Ankara, 2003, ss.427,428

<sup>808</sup> AKIN, Cengiz, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl.70, S.419, Haziran, Ankara, 1998, s.89

<sup>809</sup> PİRLER ve diğerleri, s.26

“Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, yerel yönetimlere özel bir önem vermiş il mahalli idare planlaması adı altında mahalli idarelerin kısa ve uzun vadeli yatırım programları ve hesapları yapmasını öngörmüş ancak söz konusu ilke ve tedbirler uygulamaya geçirilememiştir.<sup>810</sup>

1970’li yıllar, yerel yönetimlerin merkezin kontrolünden çıkmaya ve mali özerkliği sağlamaya yönelik çabaların yoğunlaştığı yıllardır.<sup>811</sup> İl planlaması kavramına ilk kez 1971 yılı kalkınma programında yer verilmiştir. İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP), yerel yönetimlerin fiziksel ve mali kaynaklarını saptayarak geliştirmek, ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını belirlemek, gelir-gider dengesi kurmak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında teknik ve mali yardım ilişkilerini düzenleyerek dengelemek amacı güden bir planlamadır.<sup>812</sup>

1971’de yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları tekrar gündeme gelmiş, önem kazanmış ‘İdari Reform Danışma Kurulu’ oluşturulmuştur.<sup>813</sup> Kurul, “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler” adlı raporunda idari reformu “*Kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozukluk ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü*” olarak tanımlamıştır.<sup>814</sup> Raporun adından ve içeriğinden de anlaşılacağı üzere yönetimi yeniden yapılandırma veya düzenleme yerine geliştirme düşüncesi dikkat çekmektedir.<sup>815</sup> Kurulun hazırladığı raporda, il özel idarelerine ana kuruluş ve görev kanunu ile verilen görevlerin çoğunun merkezi idare kuruluşlarınca yapılmasının ciddi görev karışıklığı doğurduğu, merkeziyetçi tutumun bırakılması gerektiği, bu idarelere mali kaynak sağlanması, görev verilmesi, gelirlerinin görevleriyle orantılı olması, işlem ve kararları üzerindeki vesayetin azaltılması, il genel meclisi başkanlığı ile valiliğin ayrılması böylece yeni kuruluşlar

<sup>810</sup> DPT, **Mahalli Hizmetlerin...**, s.17, Aktaran: UÇAR, s.43

<sup>811</sup> GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, No: 72, 2. Baskı, Ankara, 1997, s.37

<sup>812</sup> GÖNÜL, Mustafa, “Yeni Bir Kalkınma Aracı Olarak İLMİP”, *Türk İdare Dergisi*, S.339, Aralık, 1972, s.46, Aktaran: SEYRAN, s.54

<sup>813</sup> AKIN, s.90

<sup>814</sup> İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler**, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s.7, Aktaran: AYKAÇ, Burhan, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Nisan, Ankara, 2003, s.259

<sup>815</sup> PİRLER ve diğerleri, s.24

oluşturmak yerine özel idarelerini çalışır hale getirecek düzenlemeler yapılması tavsiye edilmiştir.<sup>816</sup> Rapor, idari vesayet denetiminin vali ve kaymakamlar tarafından uyum içerisinde yerine getirilmesi gerektiğini de belirtmiştir.<sup>817</sup>

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde 1978’de toplumdaki değişim sürecinde yerel yönetimlerin sorunlarını çözümleyerek etkinlik kazandırmaya yönelik düzenlemeleri gerçekleştirmek üzere Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş,<sup>818</sup> toplumsal baskı sonucu ortaya çıkan bu bakanlık iki yıla yakın süre yerel yönetimler üzerindeki denetimi azaltmak için çalışmalar yapmış 1979’da ise kaldırılmıştır.<sup>819</sup>

1982 yılında TODAİE’ de yürütülen Kamu Yönetimi Komisyonu çalışmaları sırasında “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” başlıklı raporun yanı sıra kamu yönetimi örgütlerine yönelik doğrudan uygulama projesi niteliğine sahip Kanun Hükmünde Kararname tasarıları hazırlanmıştır.<sup>820</sup> Fakat bu çalışmalar tam olarak uygulamaya geçirilememiştir.<sup>821</sup>

Planlı kalkınma döneminin başlangıcı sayılan 1960’lı yıllardan 1980’lere kadar geçen dönemde yerel yönetimlerin işleyişi ile ilgili sorunlar artarken yeniden düzenleme ve reform tartışmaları da artmış ancak ekonomik, sosyal, siyasal unsurların yanında merkeziyetçi, seçkin zihniyetin değişmemesi sonucu ciddi gelişmeler sağlanamamıştır.<sup>822</sup> 1960’lardan 1980’lere kadar yapılan geliştirme çalışmalarının üç özelliği vardır; söz konusu çabalar güncel ve belirgin sorunlara çözüm bulmayı amaçlayan, belli bir yönetim ve sistem anlayışından uzak münferit çabalar olmuşlardır, yasa tasarıları hiçbir zaman yasalaşmamışlardır, çalışmalar sonucu gelişme sağlamanın aksine yerel yönetimler yetki, kaynak kaybına uğrayarak daha güçsüz hale gelmişlerdir. Yine il özel idarelerinin güçlendirilmesini amaçlayan yasal düzenleme de beklenen sonucu yaratmamıştır.<sup>823</sup> 1960’lı yıllardan bu yana reform konusunun tüm beş yıllık kalkınma planlarında ve hükümet programlarında

<sup>816</sup> AYTAC, s.381

<sup>817</sup> ATASOY, s.204

<sup>818</sup> AKIN, s.97,

<sup>819</sup> KAZANCI, s.46

<sup>820</sup> <http://www.todaie.gov.tr/taprojeler.asp> E.T.25.05.2006

<sup>821</sup> **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, s.2

<sup>822</sup> ÖKMEN, BAŞTAN, s.229

<sup>823</sup> YALÇINDAĞ, s.130

yer almasına karşın istenen sonuçları vermemesi kamuoyunun bu alandaki çalışmalara güven ve desteğinin de önemli ölçüde azalmasına neden olmuştur.<sup>824</sup>

1972 yılında İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı hazırlanarak Bakanlar Kuruluna sunulmuşsa da Parlamenteoya aktarılamamıştır.<sup>825</sup>

Görüldüğü üzere reform çabalarına temel teşkil eden sorunlar ve bunlara yönelik çözüm arayışları hemen her dönemde aynıdır. Bu durumun sebebi, gerekli yasal değişiklik ve düzenlemeleri yapmanın güçlüğünde değil merkeziyetçi tutumda aranmalıdır. Merkeziyetçi anlayış, üniter devlet olmanın, geleneksel yönetim yapısının devam ettirmenin, yerel idarelere kuşku ve çekince ile yaklaşmanın sonucu olarak sorunlara kayıtsız kalmıştır.

### 3.3.4. 1980 Sonrası Dönemde Reformların Yönü ve Niteliği

1980 sonrasında reformlara yön veren temel unsurları şu şekilde özetleyebiliriz:

1980 öncesi dönemde olduğu gibi 1980 sonrasında da ilgililere yol gösterici yönetsel ve örgütsel konular üzerinde durulmuş yine Kanun Hükmünde Kararname Taslakları hazırlanmıştır.<sup>826</sup>

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Uluslar arası Para Fonu (IMF) gibi uluslar arası kuruluşlar hazırladıkları raporlar ve öneriler ile reformlar için tetikleyici olmuşlardır. 1980'lerle birlikte başlayan yapısal uyum sürecinde bu kuruluşlar, liberal politikaların gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yaparken diğer yandan ülkelerin borçlarını ödemeleri için önlemler almaları karşılığında bu ülkelerden bekledikleri yükümlülükler, ulus devletin siyasi, politik, ekonomik alanlarda olduğu gibi yönetsel yapısına hatta egemenliğine, demokrasi anlayışına da etkide bulunmuştur. Zaten küreselleşme sürecinde temsili demokrasi anlayışından çoğulcu ve katılımcı demokrasiye doğru bir dönüşüm yaşanmıştır.<sup>827</sup>

1980'li yıllara kadar merkeziyetçi gelenek yerel yönetimlerin sorunlarının temelini oluşturmuştur. Merkezi otoritenin en üst seviyeye çıkarılması, yerel yönetim

<sup>824</sup> AYKAÇ, s.6

<sup>825</sup> GÜNAL, s.9

<sup>826</sup> AKIN, s.90

<sup>827</sup> COŞKUN, s.132; AKTEL, ss.156,197

sisteminin en belirgin özelliğini ve dönemin temel niteliğini yansıtmaktadır.<sup>828</sup> 1980’den önce yerel yönetimlerin biriken, kronik hale gelen sorunlarının önemi bilinmesine rağmen köklü çözümler sağlanamamıştır.<sup>829</sup> Bu döneme kadar biriken sorunlar öngörülen reformların hayata geçirilememesi sonucu küreselleşmenin etkisinin yoğun yaşandığı 1980 sonrası döneme intikal etmiştir.<sup>830</sup>

1980 dönemi ise ekonomik, siyasi, sosyal, kültürel, teknolojik ve daha birçok alanda olduğu gibi yönetim alanında da değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bir dönemdir. Nitekim merkeziyetçi yönetim geleneği ademi merkeziyetçi yeni kamu yönetimine doğru bir geçiş sürecine girmiştir.<sup>831</sup> Yine bu dönemde kamu sektörünün faaliyet alanı değişmiş, özel mülkiyete sahip hemen hemen tüm ulusal endüstriler özel programlar transfer etmişlerdir. Diğer yandan özel ve kamu sektörü arasındaki sınırlar da değişmiştir.<sup>832</sup>

1970’li yıllarda devletin daha fazla görev yüklenmesine sebep olan refah devleti anlayışı 1980 sonrasında yeni liberal politikalar kapsamında dönüşüme uğrayarak yeniden yapılanma sürecine girmiş ve yerini devletin olabildiğince az müdahalesini öngören serbest piyasa sistemi ve yerel eğilimleri temel alan yönetim anlayışa bırakmıştır. Bu dönüşüm ise tahmin edileceği üzere sosyal, ekonomik, siyasal alanlarda olduğu gibi yönetim alanında da radikal değişikliklerin yapılmasını gerektirmiştir.<sup>833</sup>

1980’li yıllarda Batılı devletlerde ortaya çıkan devletin küçültülmesi dalgası Türkiye’yi de etkilemiş, devletin rolünün yeniden saptanarak kamu sektörünün küçülmesi ve etkin hizmet sunumu yönündeki eğilim resmi gündemi oluşturmuştur.<sup>834</sup> Türk kamu yönetimi sistemi 1980’lerdeki kapsamlı ekonomik liberalizasyon sürecinde etkisiz kalmış, iflas etmiştir.<sup>835</sup> 1980’den itibaren devletin

<sup>828</sup> ÖKMEN, BAŞTAN, s.230

<sup>829</sup> BİLGİÇ, “Yerelleşme Politikası”, s.393

<sup>830</sup> ÖZASLAN, Metin, “Küyerelleşme Sürecinin Türkiye’deki Yerel Kurumsal Yapılara Yansımaları”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005, s.570

<sup>831</sup> BİLGİÇ, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, ss.27

<sup>832</sup> FLYNN, Norman, **Public Sector Management**, Third Edition, 1997, s.1

<sup>833</sup> SALLAN GÜL, Songül, **Sosyal Devlet Bitti, Yaşamın Piyasa!**, Etik Yayınları, İstanbul, 2004, s.259; SARAN, ss.119,120

<sup>834</sup> BERİŞ, Yakup, DİCLE, Ebru, “Reforming Public Management and Managing Reform in Turkey”, *Turkey in Focus*, S.4, Mart, 2004, s.33, Aktaran: GÖYMEN, s.33

<sup>835</sup> Reform Eforts For Beter Governance In Turkey

<http://www.unpan.1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN 016602.pdf> E.T: 08.10.2005



görevlerini daha etkin yerine getirebilmesi için küçültülmesi, piyasa mekanizmasından daha çok yararlanılması, amaçlara göre yönetim, performans ve kaliteyi iyileştirme yönündeki düşünceler ağırlık kazanmaya başlamıştır.<sup>836</sup>

Günümüzde sadece çeşitlenmekle kalmayıp bölgeler arası farklılık gösteren ihtiyaç ve beklentiler karşısında tüm vatandaşlara aynı hizmetlerin sunulması anlayışına sahip olan bürokratik merkeziyetçi yönetim yetersiz kalmıştır. Bu nedenle müşteri odaklılık, performans yönetimi, tam katılım, sürekli iyileştirme gibi ilkeleri kapsayan toplam kalite yönetimi gibi alternatif yaklaşımlar özel sektörden sonra kamu sektöründe de gündemde sıkça yer almaya başlamıştır.<sup>837</sup> Bu dönemde başlatılan yeni liberal politikalar, yeni dünya düzenine uyum yolunda sosyal devleti sınırlandırıp asli fonksiyonlarını yerine getirmesini sağlayarak ve serbest piyasa temelli büyüme modelini esas alarak sonraki dönemlerde de uygulanmaya devam edilmiş böylece devletin küçültülerek kamu harcamalarının azaltılması dolayısıyla bireysel özgürlüklerin garantilenmesi hedeflenmiştir. Çünkü yeni liberal anlayış, refahın toplumsal değil bireysel sorumluluğa dayandığını savunmaktadır. Devletin küçültülmesi için ise kamu personelinin azaltılması ve tam istihdam yerine sözleşmeli çalışma yönteminin tercih edilerek ve özelleştirme ile kamuda yeniden yapılanma amaçlanmıştır.<sup>838</sup> Ancak özelleştirmenin günlük politikalar için araç haline gelmesi buna karşılık bir devlet politikası haline getirilememesi, hedeflenen hız ve kamuoyu desteğinin sağlanamaması, siyasi istikrarsızlık gibi nedenler özelleştirme politikalarının başarısızlığına neden olmuştur. Bu durum özelleştirmenin amacı olan devletin küçültülerek asli fonksiyonlarına çekilmesi ve rekabete dayalı piyasanın oluşturulması yönündeki politikaları da olumsuz etkilemiştir.<sup>839</sup>

1980 sonrası tüm reform çabalarının genel amacının Batılı ülkelerde 1980’li yıllarda benimsenen Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışına dayandığı görülmektedir.<sup>840</sup>

<sup>836</sup> ERYILMAZ, Bilal, “Kamu Yönetiminde Yeniden...”, s.138

<sup>837</sup> COŞKUN, 2004:132; SARAN, 2004:115,117

<sup>838</sup> SALLAN GÜL, ss.303,307

<sup>839</sup> AKTEL, ss.210,211

<sup>840</sup> KESER, Hasan, “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi-Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.123

Yönetime katılmayı, demokratikleşmeyi, insan haklarını, verimliliği, etkinliği öngören bu anlayış, geleneksel yönetim anlayışına karşı çıkmaktadır. Çünkü geleneksel yönetimin bürokratik, merkeziyetçi, hiyerarşik yapısı, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının girişimci, piyasa sistemini benimseyen, yerelliği savunan yapısına ters düşmektedir.<sup>841</sup> Diğer yandan geleneksel devlet kamu yararını gözetirken günümüzde yönetsel devlet, küreselleşme süreci ve onun getirilerine, çok uluslu şirketlerin çıkarlarına maruz kalmaktadır.<sup>842</sup>

Adem-i merkeziyetçilik doğrultusunda önemli adımlar atılmaya başlandığı<sup>843</sup> bu süreçte pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yönündeki inanış ön plana çıkarılmış ve bu durum anayasalarda ve uluslar arası belgelerde ifade edilmiştir.<sup>844</sup> 80'li yıllarda yerel yönetimler üzerine yapılan tartışmalar, bu yönetimlerin yerel nitelikli kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunumunu sağlamadaki önemini vurgulamanın yanında söz konusu yönetimlerin aşırı merkezi yapı karşısındaki tampon görevi üzerine yoğunlaşmıştır.<sup>845</sup>

Ülkemizde 1980 sonrası yerel yönetim kuruluşlarında gelişme yerine görev alanlarında daralma söz konusudur. Son yıllarda ise gerek görev gerekse mali yönden mahalli idareleri güçlendirmeye yönelik yasal çalışmalar olumlu gelişmelerdir.<sup>846</sup> Belirtmek gerekir ki 1980 sonrası il ve ilçe sayılarının hızla artırılması hizmetlerin merkezileşmesi eğilimini hızlandırmıştır.<sup>847</sup>

<sup>841</sup> BİLGİÇ, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s.27

<sup>842</sup> FARAZMAND, Ali, “Globalization and Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol:59, Is:6, Nov/Dec, 1999, ss.509-525, Aktaran: AKTEL, s.166

<sup>843</sup> GÖRMEZ, s.85

<sup>844</sup> ÖKMEN, Mustafa, “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005, s.540

<sup>845</sup> STOKER, Gerry, “Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy”, *Rethinking Local Democracy*, Desmond King ve Gerry Stoker (Ed.), Macmillian Pres, London, 1996, s.13, Aktaran: KÖSECİK, ÖZGÜR, s.2

<sup>846</sup> CANMAN ve diğerleri, s.278

<sup>847</sup> AYTAÇ, s.387

Ulaşım ve iletişimde sağlanan gelişmelerin hizmet birimlerini azalttığı son yıllarda ülkemizde il ve ilçe sayılarının artırılması yanlış bir uygulama olmuştur.<sup>848</sup> 1983 sonrası yapılan kimi düzenlemelere karşılık merkez-yerel arasındaki görev paylaşımının, yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda radikal olarak yeniden düzenlenmesi gereklidir.<sup>849</sup> Çünkü 1987 sonrasında etkinlikleri artmayan özel idarelere daha önceki düzenlemelerle verilen görevlerin bir kısmı alınarak merkezi yönetim birimlerine aktarılmıştır.<sup>850</sup>

Bununla birlikte 1980 sonrası ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel alanlarda değişim ve dönüşümlerin yaşandığı, buna bağlı olarak yerel eğilimlerin ivme kazandığı bu dönemde ülkemizde de yerel yönetimler kapsamında il özel idarelerine yönelik bir dizi reformu içeren yeniden yapılanmanın gerekliliği ortadadır.

1980 sonrası küreselleşme sürecinde gerek ülke içindeki talepler gerekse dış baskılar yerel yönetim reformunu gerektirmiş, bu nedenle yasa tasarıları hazırlanmıştır.<sup>851</sup> Bu dönemde ağırlığını iyice hissettiren küreselleşme olgusuna ilişkin yaklaşımlar genelde sürecin ulus devlet ve onun egemenliğinde değişimler yaratacağı noktasında yoğunlaşmakta iken yerel özellikler, etnik topluluklar gibi kavramlar da ön plana çıkmıştır. Bu gelişmelere yanıt vermede demokratik mekanizmaların çalıştırılması, toplumsal katılımın sağlanması gerekmektedir.<sup>852</sup> Çünkü dönemin belirleyici gücü olan küreselleşme, ulus devletin konumunu ve rolünü yeniden irdeleyerek onun yetkilerini azaltan bir etkide bulunmuştur.

Küreselleşme süreci ulus devleti geleneksel tanımından farklı bir tanıma kavuştururken yapısına da müdahale ederek bu yapıdaki merkez-yerel dengesini ademi merkeziyetçilik ilkesini temel alarak onun lehine düzenlemeyi öngörmüştür.<sup>853</sup> Bu dönüşüm sürecinde yerel halkın yönetime katılım istekleri artmış, ademi merkeziyetçilik ise merkezi idarenin geniş yetkilerini sınırlayan ve yerel yönetimleri

<sup>848</sup> YAZICIOĞLU, Recep, “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi 1”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, S.2, C.1, Mart, 1992, s.21

<sup>849</sup> YALÇINDAĞ, s.127

<sup>850</sup> PARLAK, “Tarihi Perspektifte ve ...”, s.181

<sup>851</sup> PARLAK, “Küreselleşme Sürecinde...”, s.384

<sup>852</sup> ÖZEL, “Yerel Yönetimleri Geliştirme...”, ss.211,212

<sup>853</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Yerel Yönetimler...**, s.7

aktif olarak öne geçiren bir kavram olarak önem kazanmıştır.<sup>854</sup> Yine bilgi toplumunun oluşumunu hazırlayan bu süreçte ulus devlet, gücünü ulusüstü örgütlenmelere, hem de yerel yönetimler, bölgesel birlikler, sivil toplum kuruluşları, gönüllü kuruluşlar gibi ulus altı örgütlere bırakmak durumunda kalmıştır.<sup>855</sup>

Ulus devletlerin yeni bir yapılanma içine girdikleri küreselleşme süreci hem bölgeselleşme ve bağımlılığa hız kazandırmış hem de yerelleşmeyi ön plana çıkarmıştır. Bu durum ademi merkeziyetçiliğe yönelmeyi ve yerelleşme dinamiklerinin güçlenmesini sağlamıştır.<sup>856</sup> Zaten desantralizasyon, 17. yüzyılın sonuna doğru kurumlara yol gösteren prensipler ile aynı statüde yer almaya başlamıştır.<sup>857</sup> Böylece 1980’li yıllara damgasını vuran 1990’lı yıllarda hızını kaybetmeden sürdüren değişim sürecinde devletin konum ve işlevleri de köklü şekilde değişime uğramıştır.<sup>858</sup>

1990’lı yıllarla birlikte Dünya Bankası ve diğer uluslar arası örgütler, ulus devletin egemenliğinin yerini, farklı güçlerce kontrol edilen yeni yönetim anlayışının aldığı yolundaki söylemleri dile getirmeye başlamışlardır.<sup>859</sup>

Küreselleşmenin yerel yönetimleri ön plana çıkarmasındaki iki temel öge; bu birimlerin demokratik yapının önemli bir unsuru, vazgeçilmez şartı ve diğer yandan halka ucuz hizmet sunan ve halkın katılımına imkân sağlayan birimler olmasıdır.<sup>860</sup> Küreselleşme, yerelleşmeyi ön plana çıkaran yeni bir siyasal ve kültürel yapının oluşumuna uygun zemini hazırlamış böylece katı merkeziyetçiliğin yerini yerel yönetimler gibi yükselen değerler almıştır.<sup>861</sup>

Yerel yönetimlerin gelecekteki performanslarını belirleyecek unsurlar açısından bakıldığında bunların sadece modaya uygun yönetim araçları ya da kriz döneminde doğarak geçişi sağlayan unsurlar şeklinde değerlendirilmeleri mümkün

<sup>854</sup> BANNER, Gerhard, Community Governance and The New Central-local Relationship, Blackwell Publishers, Oxford, 2002, s.217 Aktaran: ÖKMEN, s.553

<sup>855</sup> ÖKMEN, 2005:540; SARAN, 2004:112; PARLAK, 2003:356

<sup>856</sup> KESER, s.120

<sup>857</sup> POLLITT, HARRISON, s.223

<sup>858</sup> ÖKMEN, BAŞTAN, s.215

<sup>859</sup> AKTEL, s.160

<sup>860</sup> ZİBEL, Ertan, “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.189

<sup>861</sup> AYDINLI, Halil İbrahim, AKDENİZ, Halil, “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Ortaya Çıkan Temel Eğilimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.203

görünmemektedir. Yerellik, radikal dönüşüm sisteminin yöntemidir. Hatta bazı gözlemciler yüzyılın sonunda zayıf organizasyonların başlıca hangi problemlerle uğraşacaklarını tahmin etmeye çalışmaktadırlar.<sup>862</sup> Dolayısıyla yerel demokrasinin gücü, performansı sadece kendi yönetim sisteminin anayasal prensipleri ile değil aynı zamanda kendi bütünlüğü içinde tanımlanmaktadır.<sup>863</sup>

Flynn, kamu sektöründe yönetimin farklı anlamlara geldiğini belirterek yönetimin düzeni, kamuda yönetimin ise kaynakların düzenli, etkin kullanımını içerdiğini, yönetimin önceden tanımlanan prosedürlerin yönetilmesini, kamuda yönetimin ise yönetimin takdir hakkını içerdiğini vurgulamıştır.<sup>864</sup>

Bu dönemde yaşanan yapısal değişim sürecine paralel olarak kamu hizmetleri farklı açılardan değerlendirilirken hizmetlerin örgütlenmesinde yeni arayışların gerekliliği iyice ortaya çıkmıştır. Bu nedenle yönetimde reforma inananlar artmış, kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilerek etkinliğinin artırılması, halka yönelik yönetim anlayışının esas alınması, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görev-teşkilat uyumunun sağlanması vb. yeniden yapılanmanın gereği olarak ileri sürülmüştür.<sup>865</sup> Bu süreç ile birlikte olağanüstü biçimde ulus devlet sınırları dışında gerçekleşen sermaye, teknoloji, mal ve hizmet dolaşımı sorunlara hızlı çözümleri gerekli kılarken yine devletin üstlendiği pek çok görevi gereği gibi yerine getiremediği iddiaları da daha sık gündeme gelmeye başlamıştır.<sup>866</sup> Küreselleşme kadar ülkelerin siyasal, ekonomik, toplumsal ve idari sorunlar ile karşı karşıya bulunmaları da reformlar konusunda etkili olmuştur.<sup>867</sup> Nitekim ülkemizde olduğu gibi diğer ülkelerin siyasal, toplumsal ve ekonomik alanlarda yaşadıkları değişimler yönetsel sorunlarının çözümünde yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devretmelerini gündeme getirmiştir.

<sup>862</sup> HEPWORTH, 1988, Aktaran: POLLITT, HARRISON, s.86

<sup>863</sup> NORTON, s.129

<sup>864</sup> FLYNN, s.2

<sup>865</sup> PARLAK, “Küreselleşme Sürecinde...”, ss.380,381

<sup>866</sup> OECD, Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions and Public Management, OECD, Puma, Paris, 1999, Aktaran: COŞKUN, Selim, “Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayıncılık, No: 658, Ankara, 2004, s.132

<sup>867</sup> HOOD, C, The Art of State: Culture, Rhetoric and Public Management, New York, 1998, s.4, Aktaran: KUTLU, Önder, “İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Eylül, Ankara, 2003, s.103

Yerelleşme, yerele ait işlerin o yerde yaşayanlarca denetlenen yerel yönetimler aracılığı ile yapılmasını yetki ve kaynak aktarımı ile yerel özerkliğin korunmasını amaçlayan, halka yakın ve onun aktif katılımına imkân veren yönetimi içeren ilkedir.<sup>868</sup> Yerelleşmenin ağır bastığı ve merkezi yönetimde sıkıntılar yaşandığı durumlarda merkezi bazı yetki ve sorumlulukların yerel yönetimlere aktarılarak gerilimi azaltma eğilimi olarak tanımlanabilen yerelleşme olgusu<sup>869</sup> yerel demokrasinin güçlenmesi açısından gerekli ancak tek başına yeterli değildir.<sup>870</sup>

Yine son zamanlarda temsili demokrasinin eksiklikleri üzerine yapılan tartışmalar, idarede reform gerekliliğini gündeme getirmiştir. Diğer yandan hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı yerel yönetim sistemi merkez ve çevre arasındaki ilişkiyi çevre lehine değiştirmiştir. Yurttaşla hizmet eden devlet anlayışı güçlenmiş, sivil toplum yerel yönetimleri, bireysel ve bölgesel bütünleşmeyi savunan bir güç haline gelmiştir.<sup>871</sup>

1980 sonrası dünyada yönetim yapısının dönüşümü; yerel yönetimlerin güçlü olduğu ülkelerde (İngiltere gibi) özelleştirme, zayıf olduğu ülkelerde ise (Fransa gibi) yerelleşme yoluyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi şeklinde olmuş, bu yöndeki gelişmeler ülkemizi de etkilemiştir.<sup>872</sup> *Özelleştirme, kamu işletmelerinin özel sektöre satış ve benzeri yöntemler ile devredilmesini ve kamu hizmeti alanlarının piyasaya açılmasını ifade etmektedir.*<sup>873</sup>

Değişen koşullar karşısında toplum ihtiyaçlarını gereğince karşılamak amacıyla yeniden yapılanma sürecinin önemli bir bölümünü oluşturan özelleştirme, bütün ülkelerin gündeminde yer almış, kamu çalışanlarının azaltılarak devletin küçülmesi şeklinde de birçok batılı ülkede gerçekleşmiştir.<sup>874</sup>

<sup>868</sup> CANATAN, Bilal, **Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınları, Ankara, 2001, s.43

<sup>869</sup> ALODALI, Fatih, ARSLAN, Erdal, “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.197

<sup>870</sup> ZİBEL, s.187

<sup>871</sup> GÖYMEN, s.32

<sup>872</sup> ÇEVİK, s.119

<sup>873</sup> PİRLER ve diğerleri, s.67

<sup>874</sup> AKTEL, s.159; COŞKUN, s.131

Anlaşılabacağı üzere yaşanan dönüşüm, merkezi yönetimlerin görev ve yetkilerinin, hizmet üreterek topluma sunma sorumluluklarının adem-i merkeziyetçilik ilkesi çerçevesinde yerele dolayısıyla topluma, özelleştirme çerçevesinde ise piyasaya devredilmesi yönünde olmaktadır. Öyle ise özelleştirme, hem devletin küçültülmesini (devletin az fakat daha etkin hizmet vermesi yönünde yetki ve görev alanını genel nitelikteki kamu hizmetleri ile sınırlandırarak) hem de hizmet sunumunda özel sektörün aktif rol almasını öngörmektedir.

Merkezi yönetimden özerk olmayı gerektiren adem-i merkeziyetçilik kavramı merkeze ait siyasal, yönetsel ve mali güç ve kaynakların, otorite ve sorumlulukların dağıtılmasını içermekte, böylece yerel, bölgesel, mali ve siyasi özerkliğin geliştirilmesi sürecini kapsamaktadır.<sup>875</sup> Yakın gelecekte önemli hizmetlerin sağlanması ve sunumunda yerel yönetimlerin kalıcı olmaları olası görünmektedir.<sup>876</sup>

1980’li yıllarda mevcut yapı hızla değişime uğrarken İller Bankası’nın yerel yönetimlere kamu kredileri kullandırması devam etmiş, fakat kısılan bu krediler özel kesim kredilerini de gündeme getirmeye başlamış, böylece İller Bankası yerli kredi kuruluşları ile yerel yönetimler arasında güvence sağlayan aracı kuruluş olma işlevini de yüklenmiştir. Dış piyasalardan kredi kullanımında ise İller Bankası’nın yerini Hazine Müsteşarlığı almıştır.<sup>877</sup>

1987 yılında 3360 sayılı il özel idaresi kanununda bazı değişiklikler yapılması mevcut durumu pek değiştirmemiştir.

1988’de DPT’nin TODAİE’den kamu yönetimi üzerine bir araştırma yapmasını istemesi ile başlatılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, yönetimde yapılanmaya yönelik araştırma ve çalışmaların en kapsamlısı olup 1991’de tamamlanmıştır. Projenin amacı *“kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve*

<sup>875</sup> MARCH, James G, OLSEN, Johan P, **Democratic Governance**, Free Pres, NewYork, Aktaran: GÜL, ÖZGÜR, s.164

<sup>876</sup> POLLITT, HARRISON, s.86

<sup>877</sup> Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Yerel Yönetimler...** , s.66

*halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek*” biçiminde belirlenmiştir.<sup>878</sup> Çalışmalar sonunda hazırlanan genel raporda (KAYA Raporu) ise hizmette birlik ve bütünlüğün temel sorun olarak her alanda hissedildiği, işlevsel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilmediğinden mevcut yapının yetersiz kaldığı, merkezi yönetimin görevlerindeki gereksiz artışın aşırı örgütsel büyümeye, sistemin tıkanmasına neden olduğu, kaynak israfı yapıldığı, görev, yetki, sorumluluk dengesinin kurulamadığı, amaçtan uzaklaşıldığı gibi hususlar tespit edilmiştir.<sup>879</sup> Yerel yönetimlerle ilgili olarak ise bu yönetimlerin demokratik niteliklerinin yetersizliği, yetki, sorumluluk, akçal kaynak ve yürütülebilir karar alabilme bakımlarından güçsüzlükleri, etkili ve verimli hizmet üretemedikleri, halk katılımı ve yönetsel saydamlığın eksikliği gibi sorunlar üzerinde durulmuştur.<sup>880</sup> Merkezi idare ve taşra idaresi konusundaki önerileri MEHTAP raporu ile uyumlu olan bu araştırma AB’ye uyum ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konularını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir.<sup>881</sup>

Kamu yönetimi kanunlarının amacı, öncelikle bürokrasi konusunda tümüyle mantalite değişikliğine yönelik dönüşümü gerçekleştirmektir.<sup>882</sup> Buna bağlı olarak kanun taslaklarının amacı Türkiye’deki modern yönetim prensiplerini tanıtmak, kamu yönetimi kapsamında eksik görünen ve dikkat gerektiren bazı unsurların başarı ile yürütüldüğünü göstermektir.<sup>883</sup>

1980’lerden itibaren hazırlanan reform programlarında özel idareler yapı ve işlev açılarından ele alınmış, 1990 sonrasında ise yerel yönetim reformları çerçevesinde bu birimlerin yeniden düzenlenerek güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Günümüze kadar olan süreçte gerek kamu yönetimi gerekse yerel yönetimler bazında hız verilen yeniden yapılanma çabaları, reform yasalarının yürürlüğe girmesini, il özel idarelerinin kapsamlı şekilde yeniden düzenlemeye tabi tutulmasını dolayısıyla

<sup>878</sup> **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, s.3

<sup>879</sup> AKIN, ss.96,97

<sup>880</sup> **Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, ss.2,5

<sup>881</sup> PİRLER ve diğerleri, s.25

<sup>882</sup> Reform Eforts For Beter Governance In Turkey

<http://www.unpan.1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN 016602.pdf> E.T: 08.10.2005

<sup>883</sup> <http://www.tusiad.us/Content/uploaded/PUBLIC-SECTOR-REFORM-TURKEY-MARCH-2004-FİNAL.PDF> E.T: 16.10.2005



yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapılmasını sağlamıştır.<sup>884</sup> Tüm reform ve yeniden yapılanma çalışmalarının ortak noktasını, gelir ve yetki artırımı ile özerk yapı düşüncesi oluşturmaktadır.<sup>885</sup> Kısacası yerel yönetim reformları ülkemizde kamusal bir politika haline gelmiş, bu çalışmaların temeli, merkezi yönetimin asli görevleri dışındaki hususları yerel birimlere bırakma eksenine oturtulmaya çalışılmıştır.<sup>886</sup> Kamu yönetimi ve yerel yönetimlerde reformları kapsayan kanunlar Türkiye'nin ilerlemesi yönündeki en önemli adımdır. Ancak Türkiye her ne kadar hızlı adımlarla reformları gerçekleştirme yönünde ilerlese de yönetim ve planlama iyi olmadığı takdirde riskler kaçınılmaz olacaktır.<sup>887</sup>

Beşinci Beş Yıllık Plan'dan itibaren planlarda ve yıllık programlarda mahalli idarelerle ilgili düzenleyici ve yol gösterici hükümler sıkça yer almaktadır.<sup>888</sup> Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000), yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezi yönetimin yürüttüğü bazı hizmetlerin kendilerine aktarılması, yerel yönetim meclislerinin yörelerinde vergi alma ve vergi toplama dâhil öz gelirlerinin artırılması, teşkilat yapılarının ise yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenmesi, merkez ve yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin düzenleme çalışmalarının başlatılması gibi konuları kapsamına almıştır.

Plan, il içindeki yerel yönetim birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak yerel kamu hizmetlerini daha verimli hale getirecek kamu tüzel kişiliğine sahip İl Yerel Yönetimi'nin kurulması yanında bunun görevlerini ilçe düzeyinde örgütleyen İlçe Yerel Yönetiminin oluşturulmasını öngörmüştür.<sup>889</sup>

24.3.1998 yılında meclise gönderilen ve etkin, verimli hizmet üreten, demokratik, katılımcı yerel yönetimleri, görev sorumluluk ve mali imkânlarla sahip il özel idarelerini, merkezi ve yerel idareler arasında işbirliğine dayalı görev paylaşımını amaçlayan Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü

<sup>884</sup> PARLAK, “Tarihi Perspektifte ve ... , ss.176,182

<sup>885</sup> ACARTÜRK, ÇAKMAK, s.374

<sup>886</sup> KAVRUK, s.440

<sup>887</sup> <http://www.tusiad.us/Content/uploaded/PUBLIC-SECTOR-REFORM-TURKEY-MARCH-2004-FINAL.PDF> E.T: 16.10.2005

<sup>888</sup> ATASOY, s.61

<sup>889</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme... , ss.20,21

ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı yasalaşmamıştır.<sup>890</sup>

23 Kasım 2002’de TBMM’de okunan hükümet programında katılımcı, çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri temel alınarak kapsamlı bir yerel yönetim reformunun gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede merkezi ve yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak belirleneceği vurgulanmış, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda merkezi idarenin görev ve yetkilerinin tek tek belirlenerek bunun dışındaki tüm görevlerin yerel yönetimlere devredileceği belirtilmiştir. Mahalli idarelerin insan kaynakları ve mali yönlerden güçlendirilmesi, il genel meclislerinin gerçek anlamda birer yerel meclise dönüştürülmesi planlanmış, bakanlıkların taşradaki görev ve yetkilerinin valiliklere ve il özel idarelerine devredileceği belirtilmiştir.<sup>891</sup>

Diğer yandan Türkiye’nin yönetim alanındaki düşük performansı ve uygulanan yanlış politikalar, kamu sektörü reformlarını 2002 yılı Zorunlu (Acil) Eylem Planı’na ve hükümet programlarına dahil etmiştir.<sup>892</sup> Ülkede yaşanan sosyal, ekonomik, siyasi, yönetsel sıkıntılar gibi iç faktörlerin küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme faktörleri ile birleşmesi yerel yönetimlerde yeniden yapılanmayı zorunlu hale getirmiştir.<sup>893</sup> Çünkü yerelleşme eğilimleri tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de devletin güç, yetki, görev ve fonksiyonlarının önemli kısmını yerel yönetimlere yönlendirirken adem-i merkeziyetçi devlete doğru dönüşümü hızlandırmıştır.<sup>894</sup>

Reformlara yeniden hız kazandıran Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma çalışması 2003 yılı başında uygulamaya konulmuştur.<sup>895</sup>

<sup>890</sup> ERENÇİN, s.34

<sup>891</sup> <http://www.belgenet.com/hukümet/program/58-2.html> E.T: 11.03.2005

<sup>892</sup> Reform Eforts For Beter Governance In Turkey  
<http://www.unpan.1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN 016602.pdf> E.T: 08.10.2005

<sup>893</sup> ÖKMEN, BAŞTAN, s.233

<sup>894</sup> SARAN, s.28

<sup>895</sup> SARAN, s.212

Yine bu tarihte Batı’da büyük ölçüde kabul görerek uygulamaya konulan reformların ülkemize adapte edilmesini amaçlayan<sup>896</sup> Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı meclise gönderilmiş, 2004’de kabul edilerek 5227 sayılı Kamu Yönetimini Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Cumhurbaşkanına gönderilmiştir.

Devletin ve kamu yönetiminin toplumdaki ve piyasadaki işlevlerini ve merkezi idarenin konumunu belirleyerek merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen kanun, yerel yönetimler alanına giren görev, yetki ve sorumlulukları merkezden alması ve aşırı yüklenmiş, hantallaşmış merkezi yönetimin mevcut sorunlarını azaltması, yerel özerklik, kalite, etkin hizmet sunumu yönündeki çabaları açısından olumlu adımlar atmıştır. Kanun, katı merkeziyetçi yapının alanını daraltarak sınırlandırılmasını, yerel yönetimlerin etkinlik alanının genişletilmesini, sivil toplumu güçlendirilmesini ve serbest piyasa anlayışını benimsemiş, merkeziyetçi idari yapı yerinden yönetime doğru bir değişime uğramıştır. Bu düzenleme ile birçok hizmet merkezi yönetimden il özel idarelerine teşkilat, personel, mali kaynak ve her türlü yetkisi ile devredilmektedir. Böylece sağlık, sosyal hizmetler, tarım, orman ve köy hizmetleri (diğer hizmetler ise eğer belediye sınırları içinde değillerse) özel idarelere geçmektedir.<sup>897</sup>

Kanun, önemli bir yenilik getirerek 6. maddesinde merkezi idarenin yetki ve sorumluluklarını saymış, bunlar dışındaki mahalli müşterek ihtiyaçlara yönelik tüm yetki ve sorumlulukları yerel yönetimlere vermiştir. Böylece yerel yönetimlerin yapılandırılmasını amaçlayan kanun, yeni kamu yönetimi anlayışı, küreselleşme sürecinin etkileri ve AB’nin yerelleşme yönündeki beklentilerini yansıtan önemli değişiklikleri öngörmüştür.

---

<sup>896</sup> COŞKUN, s.151

<sup>897</sup> GÜL, ss.39,41; ÇEVİK, ss.116,122

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından tekrar meclise gönderilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununun 5,6,7,8,9,11,16 maddeleri ile geçici 5,6,7,8,9 maddeleri hakkında veto gerekçelerinin özünü, ‘merkeziyetçilik’, ‘yerinden yönetim’, ‘idarenin bütünlüğü’, ‘yetki genişliği’, ‘idari vesayet’ gibi tekil devlet modelindeki örgütlenme unsurları oluşturmuş buna bağlı olarak da merkeziyetçi yapı ve onun denetimi altındaki merkez dışı örgütlenme kabul edilmiştir.

Yönetsel merkeziyetçiliğin benimsenmesi ve buna Anayasanın 123, 126 ve 127. maddelerinin gerekçe gösterilmesi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin vurgulanması hatta merkez-yerinden yönetim ilişkilerinde devletin ülkesi ve ulusu ile bölünmez bütünlüğünün dile getirilmesi, kamu yönetiminde köklü değişim ve yeniden yapılanmayı hedefleyen yasa ile uyuşmayan bir görünüm arz etmiştir.<sup>898</sup> Kanun onaylanmamış, yürürlüğe girmemiştir.

Çoker’in de belirttiği gibi Anayasanın 127. maddesinde idari vesayet yetkisinin uygulanmasını gerektiren yönetim bütünlüğü, kamu görevlerinde birlik, toplum yararı, yerel ihtiyaçların gereğince karşılanması gerekçeleri genel hususlar olup belirgin ifadeler değildirler. Bu maddeye dayanarak idari sınırlama, kısıtlama, izin veya onaya bağlamanın önü açılmış olacağından yerel yönetimlerin özerkliği konusu uygulamada mümkün görünmemekte ve sözde kalmış olmaktadır.<sup>899</sup>

5227 sayılı Kanuna uyumlu olarak hazırlanan ve il özel idarelerine yönelik düzenlemeleri içeren 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 24.06.2004 tarihinde kabul edilerek Cumhurbaşkanına gönderilmiş ancak 3,6,7,10,11,13,15,18,25,35,45,47,52. ve geçici 1. maddeleri veto edilmiştir. 22.02.2005 tarihinde ise TBMM Genel Kurulu’nda onaylanarak bazı değişikliklerle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olarak kabul edilmiştir.

Bunun yanında, yasa ile getirilen bazı düzenlemelerin de Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile işlerlik kazanacağı kabul edilmiştir.<sup>900</sup>

<sup>898</sup> <http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/5227.cumhurbaskanligi-vetosu.php> E.T: 15.03.2005

<sup>899</sup> ÇOKER, ZİYA, **Anayasa ve Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Reform**, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayınları, No:2, Ankara, 1993, ss.14,15, Aktaran: KARANFİLOĞLU, A.Yasin, **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ağustos, Ankara, 2000, s.15 <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras09.yerelyonetim.pdf> E.T: 11.03.2005

<sup>900</sup> <http://www.haber7.com/haber.php?haber-id:77761> E.T: 15.03.2005

Yönetimde yeniden yapılanma köklü bir düşünce değişikliğini gerektirmesine rağmen ülkemizde geleneksel yönetim paradigması ‘reform’ görüntüsü altında kendini sürekli üretmeye çalışmakta ve kapalı sistem anlayışını sürdürmektedir.<sup>901</sup> Reform çalışmalarında karşılaşılan en büyük sorunlardan birisi Anayasa’nın bağlayıcı hükümleridir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki hukukilik denetimi ilkesi ile Anayasanın 127. maddesindeki vesayet denetimi ilkesinin uyuşmaması gibi.<sup>902</sup> Şart, yerinden yönetim ilkesine ağırlık verirken vesayetin kapsamını daraltmakta, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının Anayasa ya da kanun ile belirlenmesini öngörmektedir.<sup>903</sup> Merkezi yönetimin görev ve yetkilerini sınırlandırarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesini öngören Şart doğrultusunda 2003 yılında (Ekim) ‘Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’ ile önemli bir gelişme yaşanmıştır.<sup>904</sup> Zaten Avrupa Birliği’ne tam üyelik süreci de ülkemizden istenen yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi başta olmak üzere yönetsel açıdan kapsamlı bir düzenlemeyi gerektirmektedir.<sup>905</sup> Nitekim AB yasaları, standartları ve kurumları ile uyum için hazırlanan program, reformlar konusundaki anayasal ve kurumsal değişikliklere yol açan en önemli etkidir ve reforma ihtiyaç duyulan alanlar arasında öncelikli olarak yerel yönetimler bulunmaktadır.<sup>906</sup> Halka en yakın birimler olan yerel yönetimler AB sürecinde ön plana çıkmış, sürecin gerektirdiği uyum çabaları ve yükümlülükler yerel yönetimler alanında yeniden yapılanmayı da zorunlu hale getirmiştir.<sup>907</sup>

Yerelleşme AB çerçevesinde üzerinde önemle durulması gereken konuların başında geldiğinden birlik üyesi ülkeler hem kendi özerk yerel yönetim gelenekleri hem de birliğin öngördüğü sorumlulukları yerine getirmek adına merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde yetkilendirme ve mali kaynak sağlama açısından yereli güçlendirmeye çalışırken yönetimler arasında dengeyi koruyacak politika ve

<sup>901</sup> ERYILMAZ, “Kamu Yönetiminde Yeniden...”, s.141

<sup>902</sup> ERBAY, s.72

<sup>903</sup> ERYILMAZ, **Yerel Yönetimlerin Yeniden...**, s.28

<sup>904</sup> ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, ÖKTEM, M. Kemal, “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Yöneltil Uyum: Yöneltil Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın, No:658, Ankara, 2004, s.59

<sup>905</sup> AB KOMİSYONU, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, DPT, Ankara, 2002, Aktaran: ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, ÖKTEM, M. Kemal, “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Yöneltil Uyum: Yöneltil Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın, No:658, Ankara, 2004, ss.58,59

<sup>906</sup> GÖYMEN, s.33

<sup>907</sup> PARLAK, “Tarihi Perspektifte ve ...”, s.176

uygulamalara yer vermektedirler. Nitekim AB, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin politikalarını yerel özerklik ve yerel demokrasi temeline dolayısıyla ‘subsidiarity’ (hizmette halka yakınlık) ilkesine dayandırmaktadır.<sup>908</sup> Demokratik ve katılımcı yönetim prensibinin hayata geçirilerek yerel yönetimlerin güçlendirilmesini konu alan en önemli metinler arasında bulunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, demokratik ve katılımcı yerel yönetimlerin gelişmesini desteklemektedir.<sup>909</sup> Bu nedenle öngörülen yerel yönetim reform paketlerinin amacı, merkezi yönetimin aşırı baskısı altında ve yetersiz kaynaklarla iş gören yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler yapmak ve bu birimlerin Şart’a uyumlarını sağlamaktır.<sup>910</sup> Ancak AB ile bütünleşme süreci, katı merkeziyetçiliğin bırakılarak yerelleşme yönünde adımlar atılmasını gerektirirken bu durum üniter devlet yapısının terk edilmesi anlamına gelmemektedir.<sup>911</sup>

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın (2001–2005) 9. bölümünde ‘Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması’ başlığı altında mahalli idarelere yer verilmiştir. Buna göre mevcut durum belirlenerek amaç- ilke ve politikalar ile hukuki düzenlemeler çerçevesinde; Merkezi idare ile mahalli idarelerin üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde işbölümü ve koordinasyona dayalı olarak yapılanması, bu idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısının yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür.<sup>912</sup> KAYA Projesi, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları, küreselleşme süreci ve yaşanan dönüşümün etkilerini taşımakta ve bu yönde düzenlemeleri öngörmektedir. Çünkü asıl önemli husus, küreselleşme ve Avrupa Birliği ile bütünleşme politikaları çerçevesinde devletin nasıl rol oynayacağıdır.<sup>913</sup>

<sup>908</sup> ZİBEL, s.188

<sup>909</sup> KARAKURT, Elif, “Türkiye’de Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesinde E-Devlet Uygulamalarının Rolü”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004, s.322

<sup>910</sup> Reform Eforts For Beter Governance In Turkey  
<http://www.unpan.1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN 016602.pdf> E.T: 08.10.2005

<sup>911</sup> KESER, s.121

<sup>912</sup> VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)  
<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/mahallii/mahallii.htm> E.T: 13.05.2006

<sup>913</sup> AKTEL, s.169

Görüldüğü üzere dünyada yaşanan gelişme ve değişimleri zamanında yakalayabilmek ve uyum sağlayabilmek için kalkınma planları, kanun tasarıları kısacası kamu yönetimine dair pek çok düzenleme yerel ve yerele ait kavramlara odaklanmıştır.

Dolayısıyla yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine ağırlık verilirken merkezi idarenin sınırlı görevlere sahip olması öngörülmüştür. Amaç ise; merkezi ve yerel idarelerin, demokrasi yönündeki taleplere, çeşitlenen ihtiyaçlara, yönetime aktif katılım isteklerine cevap verebilecek etkin çalışan mekanizmalar haline gelmelerini sağlamaktır. Yani son dönemde hazırlanan reformlar merkezi ve yerel idareleri kapsamakta, yerel yönetimlerin etkinliğini sağlamanın yanında merkezi idarenin yükünü azaltıp kapsamını daraltarak onun da etkin işlemlerini sağlamayı amaçlamaktadır.

Diğer yandan yönetim geleneğimiz ve Anayasamız merkeziyetçi sistemi benimsemekte ve yerinden yönetimi onu tamamlayan bir unsur olarak görmektedir. Diğer yandan yerel yönetimlerin de bugünkü şekli ile işlevsiz, verimsiz hale geldikleri ve tutarlı, etkin düzenlemeye ihtiyaç duydukları da açıktır. Merkezi yönetim karar alıp uygulamada, demokratik mekanizmaların işletilmesinde etkin işlev görmemektedir. Gerek kamu personelinin ve kamu hizmetlerinin tamamına yakınının merkezi yönetimde toplanması gerekse merkezin elindeki idari vesayet yetkisi ya da yerel yönetimlerin merkeze bağımlı olması merkezi yönetimi güçlü ve etkin kılmamaktadır.

Merkezi yönetim kurumları, her türlü hizmeti kendi bünyelerine toplamaktan dolayı aşırı ölçüde büyümüş, günlük uygulama ve sorunların içinde boğulmuş, vizyonlarını ve stratejik yönetim perspektiflerini yitirerek asli görevlerini yapamaz hale gelmişlerdir.<sup>914</sup> Merkezi yönetim kendi görevlerini bile gerektiği şekilde yerine getiremezken yerel yönetimleri merkeze bağlamaya çalışmak anlamlı görünmemektedir.

Merkeziyetçi görüşü benimseyenler İl Özel İdaresi Yasa Tasarısı ve sonra kabul edilen 5302 sayılı Kanun ve bunların kapsadığı reformların yerel yönetimleri asıl yetkili, merkezi ise ikincil konuma getireceğini savunmakta, merkez- yerel arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların merkez aleyhine değişeceğini devletin ve

<sup>914</sup> ERYILMAZ, Bilal, “Kamu Yönetiminde Yeniden...”, s.142

kamu hizmetlerinde birliğin bozulabileceğini bu nedenle yerinden yönetimin eylem ve işlemlerini denetlemenin ve gerektiğinde bozabilmenin gerekli olduğunu düşünmektedirler. Oysa reformların amacı merkezin zaten ağır olan görev yükünü hafifletirken özel idarelerin vatandaşlara en yakın ve onların aktif katılımını sağlayacak mekanizmalar olarak etkin hale getirilmesi olmalıdır. Kanımca bu şekilde bir düzenleme görev ve yetki dağılımında ikilik yaratmak değil merkez ve yerelin kendi görevlerini etkin yerine getirdiği, hizmetlerin kullanıcılara en yakın birimlerce en uygun yer ve zamanda, erişilebilir şekilde sunulduğu güçlü bir yapı arz edecektir. Zaten bilindiği üzere kamu yönetiminin temel amacı da budur.

Merkezi idarenin özel idarelere ait kamu hizmetlerini üstlenmesinin; hizmetlerin bakanlık veya kamu kuruluşlarına geçtikten sonra yatırımların artmasına, hizmetlerin tüm ülkeye yayılmasına ve hizmet ile eleman kalitesinin artmasına neden olduğu ileri sürülmektedir. Oysa özel idarelerin mali kaynak sıkıntısı içinde olduğu, özel idarelerin yetkili olduğu dönemde bilim ve teknolojik imkânların yetersiz olduğu gibi hususlar da göz ardı edilmemelidir.<sup>915</sup>

Diğer yandan merkeziyetçiliği savunanlar açısından bakıldığında hızlı, etkili, nitelikli hizmet üretmek için kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacı inkâr edilmemekte, yapılacak düzenlemelerin ülke birlik ve bütünlüğüne, tekil devlet yapısına, anayasaya, kamu yararına uygunluk gibi hususları esas alması gerektiği öne sürülmektedir. Yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi ve reform yapılması da söz konusu hususları ihlal etmek olmamalıdır. Yine, bakanlık taşra örgütlerinin özel idarelere devrinin illerin yönetiminde ‘görevler ayrılığı’ ilkesi sonucunu çıkaracağı, hizmette halka yakınlık ya da hizmetlerin halka en yakın ve uygun birimler tarafından görülmesi şeklinde tanımlanabilen yerellik ilkesinin gevşek ifadeler içeren bir örgütlenme ilkesi olduğu, genel yetkiyi yerel yönetimlere verdiği, merkezi yönetimin görevlerini sınırlandırdığı, bunun da federal devlet anayasalarının bir özelliği olduğu ve bu ilkenin siyasi nitelik taşıdığı,<sup>916</sup> yerellik ilkesinin en çok son çeyrek yüzyıldan beri etkisini olabildiğince hissettiren küreselleşmenin işine yarayacağı, yerel yatırım ve hizmet alanlarının küresel dev şirketlerin açık

<sup>915</sup> PİRLER ve diğerleri, ss.62,63

<sup>916</sup> [http:// www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php](http://www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php) E.T: 15.03.2005



pazarlarına dönüşeceği gibi hususlar da eleştiri konularını oluşturmaktadır.<sup>917</sup> Bazılarına göre, âdemimerkeziyet merkeziyetçiliğe karşı bir reaksiyonun ifadesidir. Bununla birlikte günümüzdeki eğilim, kamu düzeni ve hizmette standart eşitliğin sağlanması yönlerinden merkeziyetçilik yönündeki görüşlere rağmen, yerinden yönetimin giderek gelişmesi ve genişlemesi yolundadır.<sup>918</sup>

İl özel idarelerinin varlığına gerek olup olmadığının tartışılması ve yeni model arayışlarının nedenleri ise bu birimlerin görevlerinin yasalarla veya fiilen bazı merkezi idare kuruluşları tarafından yapılması, kaynaklarının yetersiz olması, personel ve teşkilatlarının yetersizliği şeklinde özetlenebilmektedir.<sup>919</sup> Diğer yandan yaşanan gelişmeler yerinden yönetim ilkesi yönünde ağırlık kazanırken özel idareleri kaldırarak yerel nitelik taşıyan hizmetlerin yürütülmesinde merkezi idarenin yetkili kılınması mantıklı değildir.<sup>920</sup>

Nitekim dünyadaki bazı küçük devletler dışında diğer devletlerde merkezi yönetimin varlık ve yetkilerinden çok yerel yönetim ve merkezi yönetimlerin hangi görevleri yüklenmeleri gerektiği tartışılmaktadır.<sup>921</sup>

İstek ve ihtiyaçların çeşitlendiği, demokratik eğilim ve isteklerin arttığı günümüzde zaten var olan yerelleşme ihtiyacı iyice zaruret haline gelmiştir. Merkeziyetçiliğin sakıncaları ve zararları açıkça yerel yönetimlere önem verilmesi gerektiğini göstermiştir. Bu nedenle yerel yönetimlerin gerekli olup olmadıkları tartışma konusu olmaktan çıkarılmalı, yetki ve görev alanları konusu açığa kavuşturularak yapılması gerekenler ve alınması gerekli tedbirler belirlenmelidir. Zaten, bütün kamu hizmetlerini merkezden idare etmek imkânsız olduğu için ve bu hizmetlerin etkin, verimli yürütülmesi gerektiğinden yerel yönetimlere ihtiyaç olup olmadığının tartışılması bile çok gereksiz görünmektedir.

<sup>917</sup> GÜLER, B.A, “Yerel Yönetim Taslakları Üzerine Değerlendirme”  
[http:// www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/BAGüler-yereltaslaklar.pdf](http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/BAGüler-yereltaslaklar.pdf) E.T:  
15.03.2005

<sup>918</sup> NADAROĞLU, s.21

<sup>919</sup> AYTAÇ, s.380

<sup>920</sup> ERTABAK, ss.311,312

<sup>921</sup> EKE, Ali Erkan, **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara Üniversitesi S.B.F., Yayın No.505, Ankara, 1982, s.127, Aktaran: DİKBAŞ, s.48

Bu nedenle ilgili yasa ve düzenlemeler ile mahalli nitelikli hizmetlerin mahalli idare birimlerine bırakılmış olması yeterli değildir. Uygulamada büyük eksiklikler hatta tam tersi durumlar söz konusudur.

Ülkemizde uygulanan yerel yönetim modelinin oluşturulduğu dönemde olumlu olmasına karşın günümüz toplumuna ve gereksinimlerine, yaşam biçimine uygun olmadığı, il özel idarelerinin yerel olma özelliği gösterebilecek etkinliğe sahip olmadıkları, toplumun demokrasi isteklerine cevap veremedikleri gibi hususlar göz ardı edilmemelidir.<sup>922</sup>

İdari yapıda; hızla gelişen sosyo-ekonomik değişimlere cevap verecek, toplumun refah ve mutluluğunu sağlayacak; devlet-vatandaş ilişkilerini yeniden düzenleyecek, çağdaş devleti gerçekleştirecek yönetim reformu mutlak zarurettir.<sup>923</sup> Zaten reform açık bir ihtiyaç olarak kendisini hissettirmektedir.<sup>924</sup> Bununla birlikte altyapı eksikliği olan İl özel idarelerine yetki devrini öngören yeniden yapılanma çalışmalarının başarısını zaman gösterecektir.<sup>925</sup>

Kanaatimce öngörülen reformlara temel teşkil edecek altyapı çalışmalarının yapılması, bu reformların uygulamada sekteye uğramasını, eksik kalmasını ya da farklı sorunların ortaya çıkmasını engelleyecektir. Çünkü diğer yerel yönetim birimleri gibi özel idareler için de ileri sürülen ve amaçlanan yerel özerklik tam olarak anlaşılabilir ve sindirilemediği ve kamu hizmetlerinin temelini oluşturan kamu yararı, ulusal hedefler ile yasalar temel alınmadığı sürece çıkar ilişkilerine dayalı keyfi uygulamalar ortaya çıkabileceği gibi sistemin dürüst ve etkin işlemlerini sağlayacak altyapının oluşturulmaması da sakıncalı uygulamalara neden olabilecektir. Diğer yandan reformların nasıl, ne şekilde uygulanacağı, olabilecek aksaklıkların hangi birimlerce, giderileceği, uygulamaların nasıl izleneceği gibi konular göz ardı edilmiş görünmektedir.

Bu nedenle reform taslaklarının, Parlamento'da kanunlaştırılmadan önce özel sektör ve hükümet dışı organizasyonlar gibi toplumun tüm kesimlerinin katılımı ile ayrıca çalışmaya ve işbirliği içinde geliştirilmeye ihtiyaçları vardır.<sup>926</sup>

<sup>922</sup> ERTEN, s.176

<sup>923</sup> YAZICIOĞLU, s.99

<sup>924</sup> ÖZDENKÖŞ, s.8

<sup>925</sup> ÇEVİK, s.204

<sup>926</sup> <http://www.tusiad.us/Content/uploaded/PUBLIC-SECTOR-REFORM-TURKEY-MARCH-2004-FINAL.PDF> E.T: 16.10.2005

Yine kanunlardaki hükümlerin işlerlik kazanamaması, uygulamaya yönelik mekanizmaların etkin işletilmemesi, yerleşmenin hızlı fakat plansız uygulanmaya kalkışılması gibi hususlar da amaçlanan etkin yerel yönetimin gerçekleşmesini engelleyecek ve sorunları beraberinde getirecektir. Bu nedenle reformların amaçlanan hedeflere ulaşması için sivil toplum kuruluşlarının, akademik çevrelerin, halkın katılımını sağlaması çok önemlidir.<sup>927</sup> Ancak bu sayede gerçek anlamda koordinasyona dayalı yerleştirme yöntemleri kamu yönetimi sisteminde başarılı olabilir.<sup>928</sup> Çünkü kökten değişimi öngören, başarıyı hedefleyen reform süreci tüm çevrelerin katılımına ihtiyaç duymaktadır ki katılım zaten yerel yönetimlere yönelik olarak planlanan düzenlemelerin temel sebeplerinden birisidir.

Günümüzde çağdaş gelişme ve uygulamalar yerinden yönetim ve mahalli idareleri öne çıkarırken bunda Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'ndeki gelişmelerin de rolü vardır. Yine 'subsidiarite' ilkesi ('hizmette halka yakınlık', 'yerellik') AB'nin düzenlemelerine girmiştir.<sup>929</sup> Yerel yönetimlerin yetkilerini koruyarak özerk yönetimlerin güçlenmesine katkıda bulunan yerellik ilkesi, AB kararlarının somutlaştırılarak üye devletlerin organlarıncı yürütülmesine imkân tanımaktadır.<sup>930</sup> AB'nin hayata geçirilmesine özellikle önem verdiği bir güç dağılımı ilkesi olan yerellik ilkesinde genel yetki yerel yönetimlerde olup görevleri sayılarak sınırlandırılan taraf ise merkezi yönetimdir. Ancak bu ilke merkezi otoritenin yerel yönetimlere yardımını içerirken, bu iki birimi birbirini dışlayan, rakip gören değil aksine birbirinin tamamlayıcısı olarak ele alan anlayışı yansıtmaktadır.<sup>931</sup> Yerellik ilkesi, devlet ile yerel yönetimler arasında hizmetleri sunma yetkisinin vatandaşlara daha yakın birimlere ait olması, bu birimlerin yetersiz kalması durumunda ise merkez tarafından ölçülü, sınırlı yardım yapılmasını ifade etmektedir.<sup>932</sup> Günümüzde yerel demokrasiyi işleterek görev paylaşımını bu doğrultuda belirleyen merkezi

<sup>927</sup> GÜL, AKTEL, ss.87,88

<sup>928</sup> <http://www.tusiad.us/Content/uploaded/PUBLIC-SECTOR-REFORM-TURKEY-MARCH-2004-FINAL.PDF> E.T: 16.10.2005

<sup>929</sup> ÖZEL, "Yerel Yönetimleri Geliştirme... , ss.206,207

<sup>930</sup> ÖZEL, Mehmet, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi Yerellik", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi S.9, 2000, s.32, Aktaran: ÖZER, Akif, **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, Platin Yayınları, Mayıs, Ankara, 2005, s.361

<sup>931</sup> KESER, ss.119,120

<sup>932</sup> CANATAN, ss.40,41

yönetimler çağdaş yönetimin gereği olan etkinlik ve verimlilik kriterlerinin uygulanmasında daha başarılı olmaktadır.<sup>933</sup>

2000’li yıllarda geniş kapsamlı desantralizasyonun gerekliliği iyice ortaya çıkmıştır. Bu nedenle yerel yönetimler ile eşit ve işbirliği temeline dayanan ilişkiler içindeki ulusal hükümet bu birimleri bağımsız, uyum içinde güvenilir ayrı yerel yönetimler olarak kabul etmiştir.<sup>934</sup>

1980 sonrası batıda geliştirilen “yönetişim” kavramı yönetsel anlamda etkin, bağımsız, saydam ve denetlenebilen kamu hizmetini ifade etmektedir.<sup>935</sup> Klasik yönetim tarzında geçerli olan amaçlara ulaşmada hiyerarşik işbölümünü temel alan, yetki ve sorumlulukları kendisinde toplayan merkezi anlayış yerini insan haklarını temel alan, yerinden yönetimi benimseyen, toplumun tüm kesimlerinin yönetim sürecine katılımını gerekli gören yönetişim (governance) anlayışına bırakmıştır.<sup>936</sup> Buna göre kamusal politikalarla ilgili karar alınması ve uygulanmasında kamu sektörü, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, gönüllü kuruluşlar gibi toplumun tüm kesimleri birlikte sorumluluk alarak yönetime katılmakta ve onu denetleyebilmektedirler.<sup>937</sup> Yönetişim, bir yönüyle toplumun; görev ve sorumlulukların üst makamdan asta devredilmesi, performansa ve sonuçlara yönelik, hesap verebilen, denetlenebilen ve bunun gereği olarak esneklik ve şeffaflığı esas alan, merkez-yerel arasında ortaklık ve işbirliğini öngören istek ve baskılarını yansıtmaktadır.<sup>938</sup>

Geniş kapsamda ele alınan kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformları yönetişimin temel parametrelerini oluşturan iki kurallar bütünüdür.<sup>939</sup> Yönetişim, yerel yönetimleri sürecin temel unsurlarından birisi olarak görmekte bu nedenle de

<sup>933</sup> ÖZER, “Yerel Özerkliğe Doğru...”, s.185

<sup>934</sup> Local Administration

<http://www.soumu.go.jp/english/c-gyousei> E.T: 13.10.2005

<sup>935</sup> GÖYMEN, Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, S.2, Nisan, 2000, s.7, Aktaran: ÖKMEN, BAŞTAN, s.218

<sup>936</sup> TEKELİ, İlhan, “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, Sosyal Demokrat Değişim, S.1, 1996, Aktaran: KÖSECİK, ÖZGÜR, s.9

<sup>937</sup> COŞKUN, s.42

<sup>938</sup> TESEV, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim [http://www.tesev.org.tr/programlar/kamu-denetim-metin-teblig\\_1.php](http://www.tesev.org.tr/programlar/kamu-denetim-metin-teblig_1.php), E.T:11.03.2002, Aktaran: AKTEL, s.163

<sup>939</sup> Reform Eforts For Beter Governance In Turkey

[http://www.unpan.1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN\\_016602.pdf](http://www.unpan.1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN_016602.pdf) E.T: 08.10.2005

merkez-yerel yönetim ilişkileri ve demokrasi açısından çok önem taşımaktadır.<sup>940</sup> Bu nedenle yeni yönetim sistemi, merkezi idare ile yerel yönetimlerin ortak çalışmalarına yönelik fonksiyonel kuralları saptamaya yönelmiştir. Dolayısıyla ideal yönetim sistemi içerisinde yerel yönetimler, yetki devrine ve merkezi idare ile cazip ilişkiler yürütmeye uygun bir plana dâhil edilmiştir.<sup>941</sup> Çünkü günümüzde yerel yönetimler durağan olmadıkları gibi rolleri de değişmiştir. Gelecekte lobilere, teşebbüs sahiplerine yönetim ajansı ve koordinatörlüklerine hizmet verme işlevlerini de yerine getireceklerdir.<sup>942</sup>

Anlaşılabacağı üzere katı merkezîyetçilik ve denetim anlayışı devam ettirilmek istense bile gerek ön plana geçen anlayışı gerekse Avrupa Birliği'nin yerel yönetimler, özerklik, demokratikleşme, yerelleşme, hizmette halka yakınlık, etkinlik gibi kıstasları ön planda tutan yönetim prensipleri, gerekli reformların yapılmasını keyfiyete bağlı olmaktan çıkararak zorunlu hale getirmiştir. Bir benzetme yapacak olursak Tanzimat döneminde yönetimin düzenlenmesi konusunda dış unsurların zorlaması ile gerçekleşen değişimler, bugün batıdaki gelişmeler ve Avrupa Birliği'nin istemleri karşısında da geçerli olacak gibi görünmektedir. Yani halkın artan istek ve ihtiyaçlarını, çağın gelişmeleri ve değişimini dikkate almayan, problemlere kısa vadeli çözümler üretmeye çalışan yönetim anlayışı kendisi kabul etmese de zorlama ile değişim ve yeniden yapılanmaya yönelmek durumunda kalmaktadır.

Merkez ve yerel yönetimler birbirlerinin rakibi değil, aksine tamamlayıcıdır. Bu nedenle merkezin yerel birimlerin gelişmesini engelleyici zihniyeti değişmelidir. Çünkü yerel hizmetleri en etkin ve verimli biçimde yerine getirecek olan yerel birimlerin güçlendirilmesi demokratikleşmenin vazgeçilmez gereğidir.<sup>943</sup> Merkezi idare yerel idareleri rakibi olarak gören düşünce yapısını, görev ve yetki devretme konusundaki kuşku ve çekincelerini bir yana bırakmalıdır. Önemli olan yerel yönetimler ile ilgili düzenlemelerde zıt iki kutup oluşturmak yerine demokratik platformda mutabakatın sağlandığı bir ortamda ülke menfaatleri doğrultusunda gerekli düzenlemeleri yapmaktır. Yerel yönetim mi? merkezden yönetim mi?

<sup>940</sup> ÖKMEN, BAŞTAN, s.221

<sup>941</sup> Local Administration

<http://www.soumu.go.jp/english/c-gyousei> E.T: 13.10.2005

<sup>942</sup> JACKSON, D, 1988, Aktaran: POLLITT, HARRİSON, s.97

<sup>943</sup> AYDEMİR, ss.42,43

şeklinde bir yönetim şekli seçme düşüncesi yaratmak yerine yerel yönetimlerin etkin işlev üstlenebileceği bir mekanizmanın çalışmasını sağlamak ve bu arada ulusal düzeyde kamu yararını ihlal etmemek gerekmektedir. Yine merkezi yönetimin de üstlendiği görevleri modern yönetim anlayışına uygun olarak yerine getirebilmesi için etkin bir düzenlemeye tabi tutulması gerekmektedir. Türk yönetim sistemini meydana getiren merkezi ve yerel yönetimlerin birbirini tamamlayacak şekilde, kamu hizmeti yerine getirmenin bilinç ve sorumluluğu içinde, vatandaşlara hizmet bahsettiğini düşünen değil onlara hizmet için var olduğunu kavrayabilen, otokontrol mekanizmasının etkin işletildiği, çıkarsız, tarafsız, adil mekanizmalara dönüştürülmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda il özel idarelerinin demokratik niteliğini ön plana çıkarmak ve işlevlerini tam olarak yerine getirmelerini sağlamak için uygulamada merkezi idarenin yürüttüğü hizmetlerin özel idarelere devredilmesi gerekmektedir.<sup>944</sup> Çünkü özel idarelere verilen görevlerin tümüne yakını çeşitli kanunlarla merkezi idare görevleri arasına girerken özel idarelerden de açıkça alınmadıkları için ikili durum devam etmektedir.<sup>945</sup> Yine özel idarelerinin etkinliğini sağlamak üzere il genel meclisinin yetkilerinin artırılması, serbestçe karar alabilecek bir organ haline dönüştürülmesi bir zorunluluktur.<sup>946</sup> Bu meclislerin, kendi illerinde yatırım plan ve programlarının hazırlanması ve uygulanmasında, özel idarelerin gelir kaynaklarının artırılmasında tek yetkili haline getirerek il parlamentosu niteliği kazandırmak sıkça dile getirilmektedir.<sup>947</sup> İl encümeni de kendi gündemini belirleyebilecek, serbestçe karar alıp uygulayabilecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.<sup>948</sup> İl sisteminde vali ve kaymakamların yetkileri açısından ortaya çıkan sorunlar kesinlikle çözümlenerek yerel düzeydeki tüm kuruluşlar dağınık ve eşgüdümünden uzak bir ortamda değil bir yönetici ve meclisin gözetiminde etkin ve verimli işler yapma durumuna getirilmelidirler.<sup>949</sup> Özel idarelere sadece görevlerin devredilmesi de yeterli değildir aynı zamanda hizmetlerin makul standartlarda yürütülmesi için gerekli mali güç de

<sup>944</sup> KARATEPE, s.170

<sup>945</sup> YAVUZ, s.151

<sup>946</sup> ERTABAK, s.313

<sup>947</sup> YETER, Enis, "İl Genel Meclislerinin Oluşumu, Çalışma Esas ve Usulleri, Üyelerinin Mali ve Sosyal Hakları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, S.5, C.5, Eylül, 1996, s.37, Aktaran: IŞIK, s.85

<sup>948</sup> ERTABAK, s.313

<sup>949</sup> YAZICIOĞLU, "Yönetim Sistemimizin... , s.22

sağlanmalıdır.<sup>950</sup> Günümüze kadar il sistemi içindeki birimler tayin, terfi, atama açısından olduğu gibi ayrıca plan, program ve ödenek yönleriyle de merkeze bağımlı olmuşlardır.<sup>951</sup>

Bu idareler devletten alacakları kaynaklar yanında kendi gelir kaynaklarına sahip değillerse zaten gerçek bir mahalli idareden bahsetmek mümkün değildir.<sup>952</sup> Yetki ve kaynak yönünden güçlendirilmek de yeterli olmayıp yerel toplum üyelerinin yerel ve ulusal düzeyde inisiyatif ve katılımını arttıran pek çok düzenlemeyi gerçekleştirmek, kısacası ülke gerçekleri ile evrensel değerleri özümseyen bir anlayışı temel alarak somut adımlar atmak gerekmektedir.<sup>953</sup>

Ayrıca şu hususu özellikle vurgulamak gerekir ki; hizmetlerin merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaşılmış olması, hizmetlerin ülkenin tümünde uyum ve birlik içinde yürütülmesi sorumluluğunu taşıyan merkezi idarenin bu sorumluluğunu ortadan kaldırmayacaktır.<sup>954</sup> Özerk yerel yönetim anlayışı da merkezi yönetimin yetkisini tümüyle bir yana itmiş değildir.<sup>955</sup> Yerel özerklik, yerel yönetimler ile Devletin çatışması sonucunu doğurmamaktadır.<sup>956</sup> Ancak, yerel yönetimlerin, özerklik çerçevesinde keyfi ya da nüfuz ve otorite sahiplerinin çıkarlarına yönelik uygulamalar yapabilme ihtimallerinin göz ardı edilmemesi, uygulamaların anayasa ve yasalara, ulusal ve yerel yararlarına uygunluğu konusunda gerekli oluşumların tamamlanması gerekmektedir.<sup>957</sup>

Çağdaş anlamda yeniden yapılanma; merkez ve yerel arasında yerellik ilkesine uygun hizmet paylaşımını, görev ve yetkilerin yerinden yönetim ilkesine uygun şekilde saptanmasını, söz konusu hizmetlerle orantılı kaynak aktarımını, yerel yönetimler için etkin örgütlenmeyi, özerk yerel yönetim anlayışı çerçevesinde sınırlı vesayet denetimini temel alması gerekmektedir.<sup>958</sup>

<sup>950</sup> ÇOKER, İl Özel İdareleri... , s.16

<sup>951</sup> YAZICIOĞLU, Recep, **Bu Sistem Değişmeli-Alternatif Bir Yaklaşım**, Birey Yayıncılık, No.6, 2. Baskı, Haziran, İstanbul, 1995, s.100

<sup>952</sup> YAZICIOĞLU, "Yönetim Sistemimizin... , s.23

<sup>953</sup> PARLAK, "Küreselleşme Sürecinde... , ss.384,385

<sup>954</sup> NADAROĞLU, s.26

<sup>955</sup> KAZANCI, s.42

<sup>956</sup> KARAMAN, s.11

<sup>957</sup> EREN, Hüseyin, "Yönetimde Merkezîyetçilik, Adem-i Merkezîyetçilik ve Özerklik-Denetim", Türk İdare Dergisi, 66 (403), 147-149, Aktaran: GÜL, ÖZGÜR, s.166

<sup>958</sup> PİRLER ve diğerleri, s.98

Başarıyı hedefleyen yeniden yapılanma sürecinde; öncelikli sorunların belirlenmesi, bunlara çözümler üretilmesi, halkla ilişkilere önem verilmesi, personel ile etkin iletişim sağlanması, açıkça tanımlanmış ahlak anlayışının yerleştirilmesi, görev bilincinin yerel halkın talepleri noktasında şekillenmesi, bürokratik olumsuzlukların en asgari düzeye indirilmesi dikkat edilmesi gereken önemli konulardır.<sup>959</sup>

Yeniden yapılanma için iki toplumsal hedef ana temeli oluşturmalıdır; Birincisi, 21.Yüzyılın eşiğinde ve Avrupa Topluluğu'na katılmayı amaçlayan Türk toplumunun demokrasi yönündeki tercih ve özlemleri diğeri ise kamu yönetim sisteminin topluma nitelikli, ucuz, verimli hizmet üretmesidir.<sup>960</sup> Günümüz toplumunun yükselen değer olarak gördüğü, katılımcı, saydam, demokratik, insan ve hizmet odaklı yönetimler de daha çok yerel yönetim felsefesi ile uyuşmaktadır.<sup>961</sup> 2000'li yılların kamu yönetimlerinin yeni bir anlayışla; iyi işleyen, kaynakları rasyonel kullanarak rekabetçi bir zihniyetle hizmet üreten, kendisini yetkili saymak yerine; sorumluluk bilinciyle hareket eden, yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devreden bir eğilimi benimseyecekleri anlaşılmaktadır.<sup>962</sup> Zaten kamu yönetimini revize etmeyi amaçlayan reformlar da halkın kontrolüne açık, mali gücü yüksek, modern yerel yönetimleri hedeflemektedir.<sup>963</sup>

Mahalli idareler reformu gerçekleştikten sonra merkezi idare tarafından yerine getirilen birçok hizmet yerel yönetimlere ve bu arada özel idarelere geçeceğinden ve yine özel idarelerin gelirleri ile genel bütçeden aldıkları pay artacağından büyüyen iş ve hizmet hacmine ulaşan iller için planlama ihtiyacı da kaçınılmaz olacaktır.<sup>964</sup>

<sup>959</sup> IULA-EMME, **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, ss.4,5

<sup>960</sup> YALÇINDAĞ, s.131

<sup>961</sup> GÖRMEZ, **Yerel Demokrasi ve...**, s.183

<sup>962</sup> AYKAÇ, s.5

<sup>963</sup> Reform Eforts For Beter Governance In Turkey

<http://www.unpan.1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN 016602.pdf> E.T: 08.10.2005

<sup>964</sup> GÜRSOY, s.47



İl özel idarelerini gerekli görenler, bu idarelerin varlığının Anayasanın bir gereği olduğu, merkezi yönetimin yüksek maliyetli hizmet ürettiği, kırsal alandaki hizmetlerin ancak bu idareler eliyle karşılanabileceği, koordinasyonun sağlanabileceği, özel idarelerin demokratik-siyasi alışkanlıkların geliştirilmesini sağlayacağı gibi gerekçeleri öne sürmektedir. Karşı olanlar ise özel idarelerin yapay kuruluşlar olduğunu, iletişim ve ulaşım teknolojisinin gelişmesinin yerel ihtiyaçları halkın tespit etmesi gerektiği iddiasını ortadan kaldırdığını, iller arasındaki ekonomik güç farklarının hizmetlerin nitelik ve niceliğini olumsuz etkileyeceği ve bu durumun hizmette eşitlik ilkesini sarsacağı gibi konular üzerinde yoğunlaşırken merkezi yönetim bürokrasisinin kusurlarını öne sürerek yetkileri özel idarelere devretmenin çözüm olmadığını savunmaktadırlar.<sup>965</sup> Bu idarelerin görevlerinin çoğunun yeni kurulan bakanlık ve idarelere geçmiş olması, kendi giderlerini karşılayamayacak hale gelmeleri, bölge idareleri ile kalkınmanın başarıya ulaşılabilmesi, ilçelerin tüzel kişilik kazanması ve teşkilatlanması durumunda il özel idaresinin karışıklığa sebep olacağı gibi gerekçeler de ileri sürülmektedir.<sup>966</sup>

Yukarıda yapılan değerlendirmeler sonucu günümüze kadar artarak hissedilen yeniden yapılanma gereği ve bu doğrultudaki çalışmaların bugün artık ileri bir aşamaya ulaştığı, toplumun tüm kesimlerinin bu konuda uzlaşma içinde oldukları, demokrasiye olan inancın ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerin demokratik yaşamın vazgeçilmez unsuru olduğunun iyice anlaşıldığı, küreselleşme sürecinin yerel değerleri ön plana çıkardığı, günümüz yönetim anlayışını simgeleyen yerellik ilkesinin yerel yönetimlere hizmet devrini öngördüğü gibi sonuçlara ulaşılabilir. Diğer yandan merkezi idarenin taşra kuruluşlarının sayısının artması, siyasi açıdan olumsuz tutumlar, merkezi otoriteye dayalı bürokrasi geleneği, bölücülük ve terör olaylarının önceliğini koruyarak reformları geciktirmesi, yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk aktarımının ilgili bakanlıkların yetki alanında daralmaya neden olduğundan yasaların hazırlanma aşamasında sorunlara sebep olması gibi hususlar da yeniden yapılanma açısından olumsuz koşullardır.<sup>967</sup>

<sup>965</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme... , ss.29,30

<sup>966</sup> YAVUZ, s.146

<sup>967</sup> PİRLER ve diğerleri, ss.87,97



## SONUÇ

İl özel idareleri, kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın, onların ihtiyaç ve sorunlarını ilk elden karşılaması açısından önemli, demokratikleşme açısından da gerekli kuruluşlardır.

Ülkemizde il özel idareleri, günümüze kadar özerk yerel yönetim birimleri olmaktan ziyade merkezi yönetime bağlı işleyen bir yapı sergilemişlerdir. Çünkü kendilerine verilen birtakım görevleri aynı zamanda merkezi idare kuruluşları da yerine getirmekte böylece yetki, görev paylaşımı alanında çelişkiler, karışıklıklar yaşanmaktadır.

Değişik zamanlarda, farklı amaçlarla öngörülen değişiklikler gerçekleştirilememiş, yerel yönetimler için etkili bir düzenleme yapılamamış, 1980 yılındaki 3360 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikler de bu idareleri etkili, verimli, süratli ve sürekli görev yapabilen özerk yerel yönetim birimi haline getirememiş, merkezi idareye bağılılık devam etmiştir. Pek çok tasarı hazırlandığı halde yeni bir İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe konulamamıştır. Buna bağlı olarak da görevlerinin açıkça belirlenmediği, merkezi idare ile görev karışımının sürdüğü, yeterli uzman personelden yoksun, kendisine has gelirleri çok az olan ve yaptığı hizmetlerin birkaç konu ile sınırlı kaldığı, dar bir alanda görev yapabilen özel idareler üzerinde özerklikle bağdaşmayacak şekilde merkezi idarenin vesayeti süregelmiştir.<sup>968</sup>

3360 sayılı kanun ile yapılan değişiklikle, özel idarelerin kendilerine özgü hizmet birimleri kurma takdir ve yetkisi tamamen kaldırılmış, özel idare hizmetlerinin yürütülmesi tamamen merkezi idarenin ildeki teşkilatının yetki ve sorumluluğuna verilmiştir (m.87). Örneğin il özel idarelerine ait yapı ve tesisleri, proje ve keşifleri, inşaatlarla ilgili programları yapmak ve yaptırmakla Bayındırlık ve İskân Bakanlığı<sup>969</sup> görevli kılınmıştır.<sup>970</sup>

Bu durum yerel halkın çıkarlarına yönelik konularda il özel idarelerini ikincil konuma düşürmüş etkinliğine engel olmuştur. Merkezi yönetimin hissedilir ölçüdeki ağırlığının bir sonucu olarak da il özel idaresine ayrılan ödenekler yetersiz kalmış, kaynaklar çok azalmış, görevleri yerine getirmede eksikliklere yol açmıştır.

<sup>968</sup> ÇOKER, ss.60,61

<sup>969</sup> 13.12.1983 tarih ve 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hk.KHK. (m.2/h-9/b)

<sup>970</sup> BAŞSOY, Ahmet, “İl Özel İdarelerinde Örgütlenme”, Türk İdare Dergisi, S:404, Eylül, 1994, s.2

Bütçelerinin yetersiz ve düzensiz olması da sağlıklı plan ve programlar yapılmasını güçleştirmiştir. İl özel idarelerinin etkin, hızlı, erişilebilir ve ekonomik nitelikli hizmetleri yerine getirebilmesi için tutarlı, etkili düzenlemeler yapılmalıdır. Bu düzenlemeler aynı zamanda etkinlik ve verimliliği temel alan yeni kamu yönetimi anlayışının da bir gereğidir. Dolayısıyla mahalli idarelerin bu kapsamda bir değişime ihtiyacı bulunmaktadır.

Kanımca kamu hizmeti, hizmette etkinlik, yerinden yönetim gibi kavramların anlamı iyi bilinmeli, önemi kavranmalı ve insanların değişen ihtiyaç ve beklentileri göz önünde tutularak “kamusal tercih” temelinde ve demokratik ilkeler bazında söz konusu hizmetlerin yöre halkına en yakın birimlerce gerçekleştirilmesi anlayışı benimsenerek ve uygulamaya geçirilmelidir.

Mahalli idarelere kamu hizmetlerini sunmaları yönünde gerekli yetki, görev ve sorumluluğun verilmesi merkezi idare ile mahalli idareler arasında alışlagelen yapıyı değiştirecektir. Mahalli idareler, kamu menfaatlerini, demokrasi ve çoğulculuğu, uzlaşmayı temsil eden, halkın tercihlerinin, taleplerinin ön planda yer almasına olanak tanıyan birimlerdir.

Ülkemizde yerel yönetimlerle ilgili uygulamadaki durum 20.9.1998 gün ve 88/13296 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanan “Avrupa Yerel Yönetimler Anlaşması” metninin özerk yerel yönetim hakkındaki “yerel halkın çıkarlarına yönelik kamusal etkinlikleri düzenleme hakkının, özgürce seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olan meclislerce kullanılır” hükmü ile çelişmektedir.<sup>971</sup>

Yine ülkemizde yıllardan beri siyasal, sosyal yapıda, yönetim alanında meydana gelen değişikliklere rağmen özel idarelerde bu duruma uygun değişim ve yapılanmanın gerçekleşmemesi de özerk yerel yönetimin gerçek niteliğini kazanamamasında etkili olmuştur. Bu durum özel idarelerle ilgili sorun ve eleştiriler kapsamında sıkça ileri sürülen bir husustur.

1913 tarihli kanunu muvakkatın çıkarıldığı tarihten bu yana uygulanmış olması da il özel idarelerinin durumu ve günümüz koşullarına uyum sağlayamaması konusunda getirilen eleştirilere bir dayanak teşkil etmektedir. Zira 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı kanun ile yapılan bazı değişiklikler kanunu muvakkatın adını İl

---

<sup>971</sup> BAŞSOY, s.2

Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirmekle birlikte özel idarelerin niteliğine önemli değişiklikler getirmemiştir.

Oysa toplum; sosyal, ekonomik, kültürel, teknolojik açılardan sürekli değişim içerisinde. İdarenin de günün ihtiyaç ve şartlarına uyma zorunluluğu açıkça ortada iken, hızlı, ekonomik ve kaliteli kamu hizmetini, bilimsel verilerden yararlanarak verimi yükseltmeyi amaçlayan modern yönetim anlayışı, uygulama imkânı bulamamakta ve yeniden düzenleme zorunlu görünmektedir. Sınırlı kaynaklara karşılık hizmet çeşitliliğinin giderek artması, vatandaşların ucuz, etkin, erişilebilir hizmet istekleri yanında ödedikleri vergilerin harcanmasını denetleme istekleri vb. yönetimi yeniden düzenlemeyi gerektiren sebepler arasındadır.<sup>972</sup>

İl özel idarelerinin fonksiyonel hale gelmesi, ancak yasal düzenlemelerle gerekli altyapının oluşturulması ve kendilerine has görev ve yetkilere kavuşturulmaları ile mümkün olacaktır.

Bu idarelerin asli görevlerini, merkezi idare kuruluşlarından fiilen devralmaları, merkezi idarenin hizmet yükünü belli ölçüde hafifletecek olmasına rağmen merkezi idare günümüze kadar bu konuda çekimser davranmıştır. Özel idarelerin, temel fonksiyonları olan şehirleşme, sanayileşme, bölgesel gelişme, il düzeyinde planlama, kırsal kesimde yol, su, elektrik vb. hizmetleri gerçekleştirmelerine imkân tanıyacak düzenlemeler yapılmalıdır. Diğer yandan, 3360 sayılı Kanun, ilin mahalli hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkân ve ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurarak yıllık program hazırlama ve uygulama görevini özel idarelere vermiş (m.2) olmasına rağmen bu konuda da merkezi idare yönlendirici rol oynadığı ve maddi kaynak transferini de elinde bulundurduğu için özel idareler merkezin aracı organı durumunda olmuşlardır.<sup>973</sup>

Diğer yandan yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda varılan fikir birliği, düzenlemenin kapsamı, hedefi vb. konularda yerini fikir ayrılıklarına bırakmıştır.<sup>974</sup> Buna bağlı olarak il özel idarelerinin gerekli veya gereksiz olduğu yönünde farklı görüşler ileri sürülmektedir.

<sup>972</sup> KUYAKSİL, Ali, "Yönetimi Yeniden Düzenleme", Türk İdare Dergisi, Yıl.67, S.4-7, Haziran, 1995, s.104

<sup>973</sup> ERYILMAZ, **Yerel Yönetimlerin Yeniden...**, ss.134,138

<sup>974</sup> KUYAKSİL, s.106

Bu noktada il özel idarelerinin varlığını gerekli görenlerin dayandıkları gerekçeler; özel idarelerin Anayasanın bir gereği olması, merkezi yönetim birimlerinin yüksek maliyetli hizmet üretmesi, kırsal alanda merkezin karşılayamadığı hizmet ihtiyacının özel idarelerce karşılanabileceği inancı, il düzeyinde belediye ve köylerin gücünü aşan konularda bunlarla ortaklaşa yapılması düşünülen hizmetlerde özel idarelerin koordinasyon sağlayacak en elverişli kuruluşlar olması, bu idarelerin demokratik siyasi alışkanlıkların geliştirilmesine yardımcı olduğu inancı gibi konularda yoğunlaşmaktadır.<sup>975</sup> Onlara göre reformlar sonucu oluşacak sistem, saydam, katılımcı, insan haklarını esas alan kamu işletmeciliği yapısını ortaya çıkaracaktır.<sup>976</sup> Demokrasinin temeli halkın yönetime katılması, kendisini ilgilendiren konularda söz sahibi olması olduğuna göre yönetime katılma ve idareyi denetleyebilmenin en etkin yolu olan mahalli idareler katılımcılık, çoğulculuk ve halkın denetimi açısından demokrasinin yegâne uygulama alanıdır.<sup>977</sup> Bu nedenle merkezin yükünün hafifletilerek yerinden yönetimin güçlenmesi, demokratik yönetime imkân verecektir.<sup>978</sup>

Diğer yandan il özel idarelerinin varlığına gerek kalmadığını savunanlar ise; özel idarelerin yapay kuruluşlar olduklarını, planlama, teknik donanım ve hizmet dağılımı bakımından uygun ölçekte birimler olmaktan çıktıklarını, yerel halkın ihtiyaçlarının süratle karşılanması açısından iletişim ve ulaşım teknolojisindeki gelişmeler karşısında yetersiz kaldıklarını öne sürmektedirler. Ayrıca, ekonomik gücü, hizmetlerin nitelik ve niceliği yönünden farklı olan illere, hizmette eşitlik ilkesi doğrultusunda merkezi yönetimin müdahalesinin gerektiği, hizmetlerin başarısının yerel yönetim planlamasına değil il valilerinin çabalarına dayandığı ifade edilerek yetki devrinin çözüm olmadığı savunulmaktadır.<sup>979</sup>

Kanımca, il özel idarelerinin gereksiz olduğunu savunanların görüşlerine dayanak teşkil eden unsurlar, bu idarelerin bağımsız karar alma, uygulama, demokrasi, siyasal katılım sağlama, hizmet sunumunda kolaylık ve kalite, kamusal menfaati üstün tutma vb. konularda eksik ya da gereksiz olmalarından değil merkezi

<sup>975</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme... , ss.21,22

<sup>976</sup> GÖYMEN, s.35

<sup>977</sup> ULUSOY, AKDEMİR, s.40

<sup>978</sup> DANIELSON, Michael-Hersley, BAYNE, Alan John, One Nation So Many Government, A Report to Ford Foundation, Lexington Boks, 1977, s.8, Aktaran: UÇAR, s. 49

<sup>979</sup> Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme... , ss.21,22

yönetimin güçlü olmak için tüm yetki ve sorumlulukları bünyesinde toplamaya çalışmasından, sorunlara geçici çözümler bulma zihniyetinden kaynaklanmaktadır. Merkeziyetçilik, her ne kadar bürokrasinin bir başarısı olsa da çağdaş kamu yönetimi anlayışı, halkın istek, ihtiyaç ve taleplerini en yakından en hızlı, erişilebilir, etkin, verimli ve değişen ihtiyaçlara uyum sağlayacak esneklikte gerçekleşmesini temel almaktadır. Kamu politikaları toplumun istek ve beklentilerine göre şekillenmektedir. Bu noktada halka etkin hizmet sunumu sağlayacak ara mekanizmanın mahalli idareler olduğunu düşünmekte, dolayısıyla il özel idarelerinin varlıklarını sürdürmelerinin ve güçlenmeleri yönünde tüm tedbirlerin alınmasının gerekliliğine inanmaktayım.

Gelişmiş ülkelerde kamu hizmetlerinin etkin, verimli, tüm vatandaşlara aynı yararı ve erişilebilirliği sağlayacak şekilde ulaştırılması hedeflendiğine ve bu da merkezden yönetim ile mümkün olmadığına göre yerel yönetimler yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçası olarak durumundadırlar.

Bir yerel yönetim birimi olan özel idareler, yerel yönetimlere ait hizmetlerin halkın seçtiği organlar aracılığı ile yerine getirilmesine imkân tanıdıkları için halkın kendisini yönetmeye başladığı yerlerdir. Yerel topluluk, kendisini ilgilendiren konularda karar alırken demokratik ilke ve davranışlar yönünde alışkanlık kazanmakta yerel yönetimler de demokratik terbiye kuruluşları olarak görülmektedirler.<sup>980</sup> O halde yerel kamu hizmetlerinin kapsam, boyut, miktar, kalite ve öncelikleri hakkında yerel halkın her kademede seçeceği yetkili meclislerin seçilmiş üyeleri yanında il ve ilçelerdeki yerel demokratik sivil örgüt temsilcileri de yer almalıdır.<sup>981</sup>

Ülkelerin anayasaları ile düzenlenen ve demokratik-özerk kuruluşlar olma özellikleri ile yönetim yapısı içinde oldukça önemli yere sahip olan yerel yönetimler gittikçe güçlenmektedirler. Zaten etkinlik ve önemlerinin artması, genel anlamda gerçek demokrasiye olan inanç ve özlemin sonucudur.<sup>982</sup> Vatandaşların kendi istek ve gereksinimlerini ifade etme imkânı buldukları ve seçim yoluyla etkin katıldıkları platformlar olan yerel yönetimler demokratik mekanizmalardır.

<sup>980</sup> TORTOP, Nuri, “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.1, S.3, Mayıs, 1992, s.3, Aktaran: IŞIK, a.g.t, s.11

<sup>981</sup> YAZICIOĞLU, Recep, “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi 2”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, S.2, C.1, Mayıs, 1992, s.20

<sup>982</sup> ÖZER, M. Akif, “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler...”, s.130

Yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme imkânını yerel topluluklara veren katılım süreci, halk denetiminin etkinliğini de artırarak yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmaktadır.<sup>983</sup> Çünkü yerel bazda düşünce ve fırsat eşitliğine daha çok önem verilmekte, bu hakların gelişmesine imkân tanınmaktadır.<sup>984</sup>

Diğer yandan merkeziyetçi bürokratik yönetim anlayışı demokratik, özerk ve güçlü yerel yönetime güvensiz bakış açısıyla yaklaşmaktadır. Oysa günümüzde bu bakış açısının yerini yerel topluluklara yerel yönetimler aracılığı ile yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisi veren anlayışın alması bir zorunluluktur.<sup>985</sup>

Aslında sorunun çözümü, özel idarelere ihtiyaç olup olmadığı noktasında değil, merkez ile yerel arasında görev ve mali paylaşımın etkinliği, verimi nasıl sağlayacağı noktasında aranmalıdır. Söz konusu paylaşımın ekonomik, siyasal, sosyal, toplumsal koşulların etkisi altında olduğu da göz ardı edilmemelidir. Merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip ülkemizde kırtasiyecilik, kamu hizmetlerinin gecikmesi, para, zaman israfı, hizmetlerin etkin yürümemesi gibi sorunlar günlük yaşamı ağırlaştırmaktadır.

Anayasanın 127. maddesinde yer alan hükmün uygulamada işletilememesi yani pratikte bu ilkeye uyulmaması mahalli idarelerin istek ve tercihi olmadığı gibi bundan kaynaklanan sorunlar ve yetersizlikler de tümüyle bu idarelere yüklenmemelidir. Kanunların, değişemez, yeniden düzenlenemez olmadıkları ve günümüz yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde dönüşümlerin zorunluluğu artık anlaşılmalıdır.

İl özel idareleri özerkliklerine, Anayasada da belirtildiği gibi ancak kanunla belirlenen görev ve yetkilerini kendi bağımsız karar mekanizmaları ile gerçekleştirdikleri zaman kavuşacaklar, verimli, etkin hizmet üreteceklerdir. Diğer yandan yine Anayasada da yer aldığı şekli ile mahalli idareler, “halkın yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla” oluşturulduklarına göre zaten bu amacın bir gereği olarak da yetkili olmaları gerekmektedir. Hızlı nüfus artışı, hizmette artan kalite beklentileri de bu yönde bir yapılanmayı gerekli kılmaktadır. Diğer yandan unutulmamalıdır ki il özel idaresinin ‘il ölçeğinde temel hizmet birimi’

<sup>983</sup> YALÇINDAĞ, s.126

<sup>984</sup> GÖRMEZ, *Yerel Demokrasi ve...*, s.54

<sup>985</sup> YALÇINDAĞ, 1992: 3- 4, Aktaran: ÖZER, s.134



olarak ele alınarak kendine özgü yetki ve kaynaklara kavuşturulması kırsal kalkınmaya da hız kazandıracaktır.<sup>986</sup>

Bu arada özel idareler de işleyiş açısından etkinliği sağlama yönünde çözüm üretmeli, kuruluş amaçlarına uygun bir örgütlenme tarzını esas almalı, işlerin gereksiz prosedürlere bağlanarak uzatılmasının önüne geçmeli, ayrı ayrı birimler oluşturmak yerine sorunu en kolay çözecek etkili mekanizma oluşturma tarzını benimsemeli, çalışanların motivasyonunu, performansını dolayısıyla verimini artırmaya yönelik uygulamalara işlerlik kazandırmalıdır. Hatta bu birimlerin amacı, halkın ortak temel ihtiyaçlarını karşılamaktan da öteye geçmeli, demokrasi, katılım ve çoğulculuğun temsilcisi olma noktasında tüm toplumun menfaatlerine yönelik bir tutum içinde anlaşma ve ortaklaşmayı sağlayacak tampon kurum niteliği kazanarak, sosyal, ekonomik, kültürel gelişimi sağlayacak tasarılar geliştirmek şeklinde olmalıdır.

Özel idarelere yetki ve sorumluluk kazandırmayı, onları güçlü kurumlar haline getirmeyi, aksaklıkları gidermeyi, yeniden yapılanmayı, modern bakış açısıyla dönüşümü, her aşamada halkın tümüyle katılımını, uygulamaları denetlemede sorumluluk sahibi olma bilincini geliştiren bir düzenlemenin etkin olacağı düşüncesindeyim. Zaten son dönemlerde konuya ilişkin olarak hazırlanan tasarı ve kanunlar da bu doğrultudadır.

Kanımca, katı merkeziyetçi anlayış sürdükçe özel idarelerin yetki, görev, örgüt, planlama, etkinlik vb. konulardaki sorunları devam edecek ve özel idareler üzerindeki idari vesayet de özerklikle bağdaşmayacak şekilde sürecektir.

Merkezi yönetimin bir parçası olan “il” ile bir yerel yönetim organı olan “il özel idareleri” arasında görev, yetki, sorumluluk vb. konularda çatışma ve karışıklığa sebep olan hususlar giderilmeli, bu yönde hazırlanan kamusal reformlar etkin olarak uygulanmalı, plan ve programlar amaca uygun şekilde hazırlanarak yürütülmelidir. Siyasi, sosyal, ekonomik kalkınmayı hedefleyen ülkemiz, yerel yönetim birimlerinin etkin işlev yerine getirmesine ağırlık vermeli böylece merkezi yönetim birimlerinin yükünü de hafifletmelidir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nın amaçları (m.1) arasında belirtilen; katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan yönetim

<sup>986</sup> ESİAD Raporu, 1993:28, Aktaran: PARLAK, a.g.t, s.97

sisteminin merkezi ve mahalli idarelerin temel ilkeleri olarak benimsenmesi, hizmetlerin her iki yapılanma kapsamında da adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli şekilde yerine getirilmesi için gerekli düzenlemelerin acilen oluşturulması en önemlisi de bu düzenlemelerin kanunlarda yazılı olarak yer almaktan ziyade uygulamaya, günlük yaşama geçirilmesi gerekmektedir.

5302 sayılı Kanun da bahsettiğimiz konularda önemli düzenlemeler öngörmekte, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda olumlu adımlar atmak üzere hazırlanmış bulunmaktadır.

Diğer yandan yönetim alanında yapılacak düzenlemelerin sadece yönetsel değil ahlaki esaslara da dayandığında daha başarılı olacağını düşünmekteyim. Denetim sadece hiyerarşik veya idari vesayet şeklinde değil daha önemlisi her personelin ve kurumun özdenetimi, otokontrolü şeklinde gerçekleşirse kanımca ahlaklı, dürüst yönetim anlayışı yerleşmiş yolsuzluk, kayırmacılık vb. engellenmiş olacaktır.

Buna yönelik olarak gerek merkezi gerekse yerel yönetim kurum ve kuruluşlarında görev alan her düzeydeki kamu görevlisini bağlayacak şekilde “Kamu Görevlileri Ahlak Yasası” çıkarılarak işlerliği sağlanmalıdır.<sup>987</sup> Yerel yönetimlerde ahlaki değerlerin yerleşmesi açısından hukuki düzenlemeler yanında açık, şeffaf karar alma mekanizmasının, mesleki davranış kurallarının geliştirilmesi sorumluluk ve hesap verme sürecinin güçlendirilmesi, hizmet sunma şartlarının açık şekilde tanımlanması gibi uygulamalara işlerlik kazandırmak gerekmektedir. Etik kurallar yasal düzenlemelerle uyum içinde olmalıdır.<sup>988</sup> Yerel yönetimlerin ahlaki değerlere bağlı olarak görevlerini yerine getirmesi bu birimlerin saygınlığı ve etkin hizmet sunumu açısından son derece önemlidir.<sup>989</sup> Bu kavram konusunda bilinçlendirme ve ahlaki değerleri kurallaştırma çalışmaları yapmak,<sup>990</sup> temel alınması gereken ahlaki değerlerin belirlenerek kararlara yol göstermesini sağlamak gerekmektedir.<sup>991</sup>

Yerel hizmetlerden yararlananlar talepte bulunanlar o bölgede yaşayan vatandaşlar olduğuna göre yönetime aktif katılımlarının sağlanması, bu yönde bilinçlenmeleri gerekmektedir. Denetim konusunda değinilen idari, mali, hukuki

<sup>987</sup> TOBB, s.130

<sup>988</sup> ÖZER, “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler...”, s.158

<sup>989</sup> IULA-EMME, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, s.156

<sup>990</sup> IULA-EMME, **Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin...**, s.72

<sup>991</sup> IULA-EMME, **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**, s.37

denetim şekillerinin yanında halk denetimi de en az diğerleri kadar önem taşımaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devredilmesine yönelik reformlar halkın aktif katılım ve denetimine imkân vermediği sürece kâğıt üzerinde yer alacak uygulamada ise eksik kalacaktır. Yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet üretmeleri ve sunmaları yönünde halkın bir tür baskı mekanizması oluşturmasının önemi göz ardı edilmemelidir. Bunun yanında halkın denetim işlevini etkin gerçekleştirmesine yönelik düzenlemeler de yapılmalıdır. Yerel yönetim birimlerince gerçekleştirilecek hizmetlerden, plan, proje ve çalışmalardan halkın haberdar olması, gerekli bilgi ve belgelere ulaşabilmesi ve bunun gerekli yasal düzenlemelerle sağlanması gerekli görünmektedir. Halka hizmet etmeyi bir bağış olarak kabul eden anlayışın yerini halka hizmet etmek için var olduğunu benimseyen, hak ve özgürlükleri güvence altına alan, yerel yönetimlerin önemini özümseyen bir düşünce yapısı almalıdır. Yine gerekli altyapı çalışmaları, ön inceleme, araştırma ve hazırlıklar yapılmadan, eksiklikler giderilmeden girişilecek reformların başarılı olacağını düşünmek de gerçekçi olmayacaktır.

Diğer yandan yerel yönetimler konusundaki reformlar sadece bu birimlere merkezden yapılacak yetki ve sorumluluk devri ile çözülmeyecek bunun ötesinde ve daha önemlisi geniş bir bakış açısını gerektirecektir.<sup>992</sup> Dolayısıyla yapılanma çabaları zihniyet değişimine dayanmalı, sistemin tümü ile değişmesini hedef almalı, hukuki dayanak ve düzenlemelerin esas alınması sağlanmalı ayrıca bu değişimi uygulayacak kadro (personel) oluşturulmalıdır.<sup>993</sup>

Kısacası yerelleşme yönündeki adımlar, istekli bilinçli olarak atılmalı, reformlar zorlama sonucu ve merkezi yönetimin öngördüğü, takdir ettiği miktar ve şekilde olmamalıdır. Yani merkezi yönetimin sahip olduğu yetkileri kaybetme endişesi içinde, kendi öngördüğü kadar yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devretmesi dolayısıyla yerelleşmeyi kendi bakış açısından değerlendirmesi reformların başarısını olumsuz yönde etkileyecek hatta oluşumunun sakatlığına neden olacaktır. Reformların demokrasi, verimli hizmet sunumu, merkezin tıkanmışlığına çözüm ve insan haklarının doğal bir gereği olduğu unutulmamalıdır.

<sup>992</sup> DİNÇER, Ömer, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s.304, Aktaran: ÖKMEN, BAŞTAN, s.231

<sup>993</sup> SARAN, s.172

Yerelleşme yönündeki çabalar sağlam temellere dayandırılmalı, yasalar ve uygulamalarla desteklenmeli, hukukun üstünlüğü egemen olmalı, toplumun tüm kesimlerinin (yerel halk, akademik çevreler, sivil toplum kuruluşları gibi) fikir, katılım ve destekleri mutlaka sağlanmalıdır. Bu konunun bir süreç olduğu unutulmamalı, yönetim yapımıza uygun düşmeyecek, temel hazırlıklardan yoksun, hızlı adımlar atılmasının da zarar getireceği bilinmelidir.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar:

ACAR, Ö., **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın-Dağıtım, Aralık, İstanbul, 1989

AKYILDIZ, A., **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004

AKYILMAZ, B., M. SEZGİNER, **İdare Hukuku Dersleri**, Konya, 2001

AKTEL, M., **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Temmuz, 2003

ATASOY, V., **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1992

AYDIN, A. H., **Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar**, Gazi Kitabevi, Mayıs, Ankara, 2004

BAYRAKTAR, K., M. ALTINÖZ, H. TUTAR, **Kamu-Özel Kesim Yapısı ve İlişkileri**, Nobel Yayın Dağıtım, Eylül, Ankara, 2003

BEHLÜLGİL, M., **İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz**, İstanbul, 1992

CANATAN, B., **Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınları, Ankara, 2001

CANMAN, D., Y. ERTEKİN, F. AR, T.K. BENSGHİR, C. ÖZER, **Kamu Görevlileri El Kitabı**, TODAİE, Yayın No. 308, Nisan, Ankara, 2002

ÇADIRCI, M., **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 7. Dizi, Ankara, 1991

ÇEVİK, H. H., **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayınevi, İkinci Baskı, Mayıs, Ankara, 2004

ÇOKER, Z., **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, 26 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara, 1995

ÇUKURÇAYIR, A., **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000

DERDİMAN, R. C., **Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı- Temel Bilgiler İdari Teşkilat Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2003

EMRE, C., **Yönetim Bilimi Yazıları**, İmaj Yayınevi, Şubat, Ankara, 2003

ENGELHARDT, E., **Tanzimat**, (Çev. Ayda Düz), Milliyet Yayınları, İstanbul, 1976

ERGUN, T., **Kamu Yönetimi-Kuram Siyasa Uygulama**, TODAİE Yayın No. 322, Ekim, Ankara, 2004

EROĞLU, H., **İdare Hukuku Dersleri, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, A.İ.T.İ.A. Sosyal Faaliyet ve Geliştirme Derneği Yayını, Ankara, 1972

ERYILMAZ, B., **Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları.1125, Haziran, İstanbul, 2002

\_\_\_\_\_, **Kamu Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul, 2001

\_\_\_\_\_, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, Haziran, İstanbul, 1997

\_\_\_\_\_, **Tanzimat ve Modernleşme**, Bilimsel Araştırma Dizisi 16, İşaret Yayınları, Ocak, 1992

ERYILMAZ, B., M. EKEN, **Kamu Bürokrasisi**, İzmir Ticaret Odası Yayını, 2. Baskı, Ocak, İzmir, 1995

\_\_\_\_\_, **Kamu Bürokrasisi-Personel Alımı ve Verimli Çalıştırılmasına İlişkin Öneriler**, Genişletilmiş 2. Baskı, İzmir Ticaret Odası, Ocak, 1995

FLYNN, N., **Public Sector Management**, Third Edition, 1997

GARRETT, J., **The Management of Government**, Penguin Books, 1972

GENÇ, T., **Kamu Yönetimi**, Ankara, 1998

GİRİTLİ, İ., **Türkiye'nin İdari Yapısı- Kamu Yönetimi Teşkilatı**, DER Yayınları, No.123, 12. Basım, Ekim, İstanbul, 2001

\_\_\_\_\_, **Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1963

GÖRELİ, İ. H., **İl İdaresi**, A.Ü.S.B.F Yayınları, No. 22/4, Ankara, 1952

GÖRMEZ, K., **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, No: 72, 2. Baskı, Ankara, 1997

GÖZLER, K., **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2002

GÖZÜBÜYÜK, Ş., **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2001

GÖZÜBÜYÜK, Ş., T. TAN, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998

GÜLER, B. A., O. KARAHANOĞULLARI, K. KARASU, A.A. DİKMEN, Ö.AKIN, E.TELLAL, N.E. KESKİN, T. ÇINAR, S. ESEN, M.N. KUTLU, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, A.Ü.S.B.F Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM), Yayın No:1, Aralık, Ankara, 2004, GÜNAL, B., **İl Özel İdareleri Eliyle Köye Götürülen Hizmetler**, Yargıçoğlu Matbaası, Ankara, 1979

- GÜNAY, F., **Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model**, Mart, Sivas, 1999
- GÜNDAY, M., **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 6. Bası, Eylül, Ankara, 2002
- GÜLTEKİN, S., **Kamu Yönetimi**, Akademi Yayınevi, No.11, Şubat, Rize, 2002
- GÜRLESEL, F., F. DEMİR, S. UZUNOĞLU, K. ALKİN, U. CİVELEK, **Devlet Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No.8, İstanbul, 2002
- HEADY, F., **Public Administration: A Comparative Perspective**, Prentice Hall, New Jersey, 1966
- KARAL, Enver, Ziya, **Osmanlı Tarihi**, Cilt 5, Baskı 7, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1995
- KARAMAN, Z. T., **Yerel Yönetimler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, Kasım, İzmir, 1998
- KARATEPE, Ş., **Osmanlı Siyasi Kurumları ‘Klasik Dönem’**, Bilimsel Araştırmalar Dizisi/2, İşaret Yayınları:28, Ekim, 1990
- KELEŞ, R., **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ağustos, İstanbul, 2000
- NADAROĞLU, H., **Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, Yenilenmiş 7.Bası, Ekim, İstanbul, 2001
- NORTON, A., **International Handbook of Local and Regional Government**, A Comparative Analysis of Advanced Democracies, UK, tarih yok
- ONAR, S. S., **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952
- ORTAYLI, İ., **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İletişim Yayınları, 9. Baskı, İstanbul, 2001



\_\_\_\_\_, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE, Ankara, 1979

\_\_\_\_\_, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, TODAİE Yayınları No.142, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974

ÖZER, M. A., **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, Platin Yayınları, Mayıs, Ankara, 2005

PİRLER, O., E. Z. GÜRSOY, A. BAŞSOY, **İl Düzeyinde Merkezi İdare- Mahalli İdare Görev Bölüşümü**, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1997

POLATOĞLU, A., **Kamu Yönetimi- Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, ODTÜ Geliştirme Vakfı Yayıncılık ve İletişim A.Ş., Metu Pres Yayınları, 2. Baskı, Ekim, Ankara, 2003

POLLITT, C., S. HARRİSON (Ed), **Handbook of Public Services Management**, Oxford, 1994

SALLAN GÜL, S., **Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!**, Etik Yayınları, İstanbul, 2004

SANAL, R., **Türkiye'de İllerin Yeniden Düzenlenmesi**, T.C İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No.42, Ankara, 2000

SARAN, U., **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayıncılık, Ağustos, Ankara, 2004

SENCER, M., **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, 1986

SHAW, S. J, E. K, SHAW, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, (çev. Mehmet Harmancı), C.2, İstanbul, 1983

TAĞMA, K., **Yeniden Yapılanmada Siyasi Sistemler Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2002

- TAMER, M., **İl Özel İdaresi Yerel Yönetim İçindeki Yeri ve Geleceği**, Ankara, 1994
- TATAR, T., **Türk Yönetim Sistemi**, Turan Yayıncılık, İstanbul, 1997
- TOPRAK, Z., **Kent Yönetimi ve Politikası**, İzmir, 2001
- TORTOP, N., **Amme İdaresi**, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1968
- ULUSOY, A., T. AKDEMİR, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınevi, Ekim, Ankara, 2004
- \_\_\_\_\_, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Seçkin Yayınevi, 2.Baskı, Ekim, Ankara, 2002
- YAVUZ, F., **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1966
- YAZICIOĞLU, R., **Bu Sistem Değişmeli-Alternatif Bir Yaklaşım**, Birey Yayıncılık, No.6, 2.Baskı, Haziran, İstanbul, 1995
- YILDIRIM, T., **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, 3.Baskı, Kasım, İstanbul, 2002
- YILMAZ, A., M. ÖKMEN, **Kamu Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Şubat, Ankara, 2004
- ZÜRCHER, E. J., **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, (çev. Yasemin Saner Gönen), İletişim Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, 1999

## Makaleler

ACARTÜRK, E., O. ÇAKMAK, “Yerel Yönetimlerde Borçlanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005

AKÇAKAYA, M., “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, Bahar, 2003

AKDOĞAN, A., “Yerel Yönetimlere Halkın Katılımı: Sınırlılık ve Yeni Açılımlar”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004

AKIN, C., “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.70, S.419, Haziran, Ankara, 1998

\_\_\_\_\_, “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi**, S.414, Mart, 1997

AKYILMAZ, B., “Mahalli İdarelerde Özerkliğe Yönelik Tehditler ve Merkezileşme Eğilimleri”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S.1-2, C.8, 2000

ALDAN, M., “İl Özel İdaresinin Yarını”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.4, C.11, Aralık, 1978

ALODALI, F., E. ARSLAN, “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004

AYDEMİR, S.R., “Türkiye’de Yerel Yönetimler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, S.6, C.6, Haziran, 2001

AYDINLI, H. İ., H. AKDENİZ, “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Ortaya Çıkan Temel Eğilimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004

AYKAÇ, B., “Türkiye’de Kamu Yönetimlerinin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Ocak, 1999

\_\_\_\_\_, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Nisan, Ankara, 2003

AYTAÇ, F., “İl Özel İdareleri Hakkında Düşünceler”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995

BAŞESGİOĞLU, M., “Mahalli İdareler Reformu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.70, S.419, Haziran, Ankara, 1998

BAŞSOY, A., “İl Özel İdarelerinde Örgütlenme”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.66, S.404, Eylül, 1994

BİLGİÇ, V., “Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, M. Kösecik, H. Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005

\_\_\_\_\_, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005

\_\_\_\_\_, “Yerelleşme Politikası”, **1980–2003 Türkiye’nin Dış Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları**, Turgut Göksu, Hasan Hüseyin Çevik, Abdülkadir Baharççek, Ali Şen (Ed.), Siyasal Kitabevi, Nisan, Ankara, 2003

BÜLBÜL, D., “Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkilerinde İdari ve Mali Paylaşım”, **Sayıştay Dergisi**, S.39, Ekim-Aralık, 2000

COŞKUN, B., T. UZUN, “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, M. Kösecik, H. Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005

\_\_\_\_\_, “İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004

\_\_\_\_\_, “Cumhuriyetin 75. Yılında Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Niteliği ve Sorunları”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl.4, S.23–24, Eylül-Aralık, 1998

COŞKUN, S., “Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayıncılık, No: 658, Ankara, 2004

ÇALIŞKAN, A., İ. SAĞBAŞ, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005

ÇAVDAR, T., “1329 (1313) İdare-i Vilayat Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.1, C.16, Mart, Ankara, 1983

ÇELİK, B., “İl Özel İdarelerinde İhaleler İçin Toplantı Yeter Sayısı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.69, S.414, Mart, 1997

ÇELİKYAY, H. S., “Yerel Yönetimlerin Özerkliğinin Anayasal Sınırları”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004

ÇEVİK, H. H., “Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Eylül, Ankara, 2003

ÇOKER, Z., “İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.20, S.3, Eylül, 1987

DOĞAN, M., “Ombudsman ve Devlet Denetleme Kurulu”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği-Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, Davut Dursun, Hamza Al (Ed), İlke Yayıncılık, Yayın No:24, İstanbul, 1998

- DÖNMEZ, M., “Cumhuriyetin 75. Yılında Yerel Yönetimlerimiz: Sorunları, Çözüm Yolları ve Yeni Mevzuat Çalışmaları”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, S.9-10, C.3, Ekim, 1998
- DURAN, L., “Mahalli İdare Organlarının Devletçe Görevden Alınması”, **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2**, İlke Yayınları 20/2, İstanbul, 1996
- DURSUN, D., “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/ İdari Gelişme”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği- Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, Davut Dursun, Hamza Al (Ed), İlke Yayıncılık, Yayın No:24, İstanbul, 1998
- EKE, F., “Yönetimde Yerelleşmenin Planlama Açısından Koşulları”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Ocak, 2001
- EKEN, M., “Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği- Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, Davut Dursun, Hamza Al (Ed), İlke Yayıncılık, Yayın No:24, İstanbul, 1998
- \_\_\_\_\_, “21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl:1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995
- EMRE, C., “Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış”, **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, MİAR Grubu, Türk İdari Araştırmaları Vakfı, Yayın No:1, Nisan, Ankara, 2002
- ERBAY, Y., “Yerel Yönetimlerde Nasıl Reform Yapamayız?”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Şubat, 2000
- ERENÇİN, A., “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004

- EROĞLU, H. T., “Yerel Yönetimlerde Denetim ve Halk Denetçiliği”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004
- ERTABAK, Ü., “İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılanması”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği, Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İlke Yayıncılık 24, İstanbul, 1998
- ERTEN, M., **Nasıl Bir Yerel Yönetim?** Anahtar Kitaplar Yayınevi, Mart, İstanbul, 1999
- ERYILMAZ, B., “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi”, **Karizma**, S.18, Yıl.5, Nisan-Mayıs-Haziran, 2004, s.143
- ES, M., “İl Özel İdaresi”, **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2**, İlke Yayınları 20/2, İstanbul, 1996
- FROMONT, M., “Fransa’da Devlet Vilayet ve Bölge İdareleri Arasında Sorumlulukların Yeni Bölüşümü”, (Çev. Fikret Deniz), **Türk İdare Dergisi**, S.386, Mart, 1990
- GÖLÖNÜ, S., “Yerel Yönetimler, Halkla İlişkiler ve Toplumsal Beklentiler”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 3/2000
- GÖRMEZ, K., “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, 4/2000
- GÖYMEN, K., “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004
- \_\_\_\_\_, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004

- GÜL, H., “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Adem-i Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarından Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, No.813, Eylül, 2005
- GÜL, H., M. AKTEL, Mehmet, “Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004
- GÜL, H., H. ÖZGÜR, “Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın-Dağıtım, No:658, Ankara, 2004
- GÜLER, B. A., “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, **Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Türkiye Yol-İş Sendikası, 10–11 Ekim, Ankara, 2003
- GÜRDOĞAN, N., “Türkiye’de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış”, **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2**, İlke Yayınları 20/2, İstanbul, 1996
- GÜRSOY, E. Z., “İl Düzeyinde Planlama İhtiyacı”, **Türk İdare Dergisi**, S.427, Yıl.72
- KARAKURT, E., “Türkiye’de Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesinde E-Devlet Uygulamalarının Rolü”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004
- KARATEPE, Ş., “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995
- KAVRUK, H., “Yerel Yönetim Şirketleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005
- KAZANCI, M., “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.4, C.16, Aralık, 1983



KIZILKAYA, O.T., “Fransa’da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004

KESER, H., “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi-Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004

KOYUNCU, B., B. COŞKUN, “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003

KÖSECİK, M., H. ÖZGÜR, “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005

KUTLU, Ö., “İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Eylül, Ankara, 2003

KUYAKSİL, A., “Yönetimi Yeniden Düzenleme”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.67, S.4-7 Haziran, 1995

MERİÇ, O., “İl Mahalli İdaresi ve Konu İle İlgili Olarak En Son Yapılmış Olan Düzenleme”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.61, S.382, Mart, 1989

\_\_\_\_\_, “İl Mahalli İdaresi”, **Türk İdare Dergisi**, S.370, Yıl:58, Mart, 1986

NİTAS, K., “Fransa Yönetim Sistemi”, **Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim**, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın No.2, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, Ankara, 2003

ORTAYLI, İ., “Devraldığımız Miras”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği- Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, D. Dursun, H. Al (Ed), İlke Yayıncılık, Yayın No:24, İstanbul, 1998

- ÖKMEN, M., “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005
- ÖKMEN, M., S. BAŞTAN, “Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., M. K. ÖKTEM, “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Yöneltil Uyum: Yöneltil Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın, No:658, Ankara, 2004
- ÖNCÜL, M. S., “Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Yeri ve Önemi”, Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, S.1-2, C.10, 1993
- ÖNEN, M., “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasında Denetim Çıkmazı”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004
- ÖZASLAN, M., “Küyerelleşme Sürecinin Türkiye’deki Yerel Kurumsal Yapılara Yansımaları”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005
- ÖZDEMİR, A.R., “Yerel Yönetimlerin Mali Seçenekleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, M. Kösecik, H. Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005
- ÖZDEN, K., “Yerel Yönetimler Ombudsmanı”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004
- ÖZDENKOŞ, D., “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Şubat, 1999

ÖZEL, M., “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.75, S.441, Aralık, 2003

ÖZER, A., “Fransa’da Vali ve Kaymakamların Görevleri ve Statüleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.72, S.429, Aralık, 2000

\_\_\_\_\_, “Fransa’da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.64, S.396, Eylül, 1992

ÖZER, M. A., “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.72, S.426, Mart, 2000

\_\_\_\_\_, “Yerel Özerkliğe Doğru: Optimum Görev Bölüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, Yerel Yönetimler Özel Sayısı (S.38), Temmuz-Eylül, 2000

ÖZKAN, Mehmet., “Yeniden Yapılanma Gereksinimi: Tarihsel Arka Plan ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma”, **Yerel Yönetimler Kongresi-Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004

ÖZTEKİN, A., “Katılımcı Kamu Yönetimi”, **İ.Ü.S.B.F. Dergisi**, No.26, Mart, 2002

ÖZTÜRK, N. K., “Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.76, S.422, Mart, 2004

PARLAK, B., “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, M. Kösecik, H. Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005

\_\_\_\_\_, “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayın No.549, Ekim, Ankara, 2003

PAZARCI, Ş., “İl ve İlçe İdare Kurulları Karar Çeşitleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.64, S.396, Eylül, 1992

- PITIRLI, A., “Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Sürecinde Taşra Yönetimimiz”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.72, S.429, Aralık, 2000
- SALUR, Ş., “Türkiye’nin Yerel Yönetim Reform İhtiyacı: Kısa Bir Analiz”, **Yerel Yönetimler Kongresi- Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004
- SAYIN, İ. H., “İl Özel İdarelerinde Program Bütçe Uygulaması ve Bütçe Yapımında Getirilen Yenilikler”, **Sayıştay Dergisi**, S.20, Ocak-Mart, Ankara,1996
- ŞAYLAN, G., “Bir Yapısal Değışim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Nisan, Ankara, 2003
- TAMER, M., “Cumhuriyetin 70. Yılında İl Özel İdarelerinin Konumu ve Geleceği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.65, S.401, Aralık, 1993
- TEKMEN, M., “İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.61, S.382, Mart, 1989
- TORAMAN, Ö., “Osmanlı Taşra İdaresi: Klasik Dönem”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:1974, S.437, Aralık, 2002
- TORTOP, N., “İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değışiklikler”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.3, C.20, Haziran, 1987
- TUTUM, C., “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Nisan, Ankara, 2003
- UKUŞLU, H., “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, **Fatih Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.3, C.2, 2004
- ULUÇ, A., A. ÇELİK, O. KAN, “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.73, S. 430, Mart, 2001
- ULUSOY, A., K. TOPAL, ‘Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri’, **Türk İdare Dergisi**, S.414, Mart, 1997

YALÇINDAĞ, S., “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi, S.3, C.24, Eylül, 1991

YAZICIOĞLU, R., “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi 2”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, S.2, C.1, Mayıs, 1992

YETER, E., “Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Yapılan Devlet Yardımlarının Bu İdarelerin Mali Yapıları İçindeki Yeri”, Türk İdare Dergisi, Yıl.65, S.401, Aralık, 1993

YILDIRIM, U., “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**, S.414, Mart, 1997

YÜKSEL, F., “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Muhammet Kösecik, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım No.813, Eylül, 2005

ZİBEL, E., “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Kongresi-Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, 3-4 Aralık, Biga/Çanakkale, 2004

**Diğer:****Raporlar:**

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları- 1, **Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri**, Haziran, 1996

IULA-EMME, **Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul, 1993

\_\_\_\_\_, **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Kent Basımevi, İstanbul, 1993

\_\_\_\_\_, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Kent Basımevi, İstanbul, 1993

\_\_\_\_\_, **Yönetimler Arası İlişkiler**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul, 1993

Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT:2538-ÖİK:554, Ankara, 2001

T.C. Başbakanlık, **İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı Taslağı**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:10, T.C. Başbakanlık, Haziran, Ankara, 2005

TOBB, **Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması**, TOBB Yayını, No. 358, Mayıs, Ankara, 2000

TODAİE, **TC Devlet Teşkilatı Rehberi**, Aralık, Ankara, 2000

\_\_\_\_\_, **Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayın No:239, 1992

\_\_\_\_\_, **Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, TODAİE Yayınları, No.247, Ankara, 1992

\_\_\_\_\_, **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, TODAİE Yayınları No:238, Ankara, 1991

\_\_\_\_\_, Araştırma ve Yardım- Reform Çalışmaları, MEHTAP Raporu  
<http://www.todaie.gov.tr/TMEHTAP.ASP> E.T: 25.05.2006

TUSİAD, **Yerel Yönetimler Yasa Taslağı**, Yayın No. TUSİAD-T/97/207, Ocak, İstanbul, 1997

\_\_\_\_\_, **Yerel Yönetimler- Sorunlar- Çözümler**, Yayın No. TUSİAD-T/95-9/184, Eylül, İstanbul, 1995

**Tezler:**

ATEŞ, S., İl Meclisleri ve İlçe Meclisleri (1992–2001), Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2001

ÇEKMEN, M. M., İl Özel Yönetimlerinin İşlevleri ve Mali Yapısı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999

DAĞLI, Z., Türkiye’de Merkezi Yönetimin Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 1997

DİKBAŞ, M., Merkezi Yönetimle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999

IŞIK, A., Türkiye’de Genel Yönetimin Taşra Örgütünün Yerel Yönetimlerle İlişkileri, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1999

PARLAK, B., Türkiye’de İl Genel Yönetimi- Sorunlar, Yaklaşımlar ve Öneriler, Doktora Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mart, Sivas, 1998

C. SEYRAN, Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Bugünkü Durumu, Sorunları ve Çözüm Önerileri, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 1996

UÇAR, A., Yerinden Yönetim İlkesi Açısından İl Özel İdaresinin Statüsü, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1995



## Internet Kaynakları

REIGNER, Helene, The Transformations of Local Government in France: Towards Aco administration Model Between Local Authorities and State Field Services, 26 31, March,1999,  
<<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w1/reigner.pdf>>,  
(15.10.2005)

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun <<http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/kyttk.pdf>>, (15.03.2005)

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu  
<[www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC15442.HM3.FRAMASET.HTML](http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC15442.HM3.FRAMASET.HTML)>,  
(01.05.2004)

<[http://www.erolkaya.org/docs/yerel\\_yonetimlerde\\_yeniden\\_yapilanma\\_aay.asp](http://www.erolkaya.org/docs/yerel_yonetimlerde_yeniden_yapilanma_aay.asp)>,  
(15.5.2004)

Provincial and Local Government  
<<http://www.countrystudies.com/turkey/provincial-and-local-government.html>>,  
(08.10.2005)

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı  
<[www.borabirlik.org.tr](http://www.borabirlik.org.tr)>, (17.04.20049)

<[www.kamuyonetimi.org/belgeler/kyttk.pdf](http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/kyttk.pdf)>, (15.03.2005)

<[www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC15442.HM3.framaset.html](http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC15442.HM3.framaset.html)>,  
(01.05.2004)

<<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w1/reigner.pdf>>, (16.10.2005)

Decentralization, A Leaven for Democracy,  
<<http://www.france.diplomatie.fr/label-france/ENGLISH/DOISSIER/INSTITU/decen.html>>, (10.10.2005)

<<http://www.memurlar.net/haber /13271>>, (14.09.2005)

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun  
<<http://www.idealhukuk.com/index.asp>>, (16.09.2005)

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu  
<<http://www.idealhukuk.cezamuh.kanun.html>>, (12.08.2005)

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu  
<<http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat.asp?>>, (07.05.2004)

İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı  
<<http://www.yerelnet.org.tr/genel-yapi/ilozelidaresi.php>>, (15.11.2005)

<[www.icisleri.gov.tr/strateji/kamu/oikanun.htm](http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kamu/oikanun.htm)>, (01.05.2004)

<[http:// www.yerelnet.org.tr/genel/cumhurbaskani-ioi-yasasi-vetosu-php](http://www.yerelnet.org.tr/genel/cumhurbaskani-ioi-yasasi-vetosu-php)>, (10.03.2005)

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu  
<[http:// www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html](http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html)>, (23.3.2005)

<<http://www.mahalli-idareler.gov.tr>>, (15.11.2005)

<[http:// www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/ilozelidaresi.php](http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/ilozelidaresi.php)>, (10.03.2005)

Decentralization, A Leaven for Democracy,  
<<http://www.france.diplomatie.fr/label-france/ENGLISH/DOİSSİER/İNSTİTU/decen.html>> (10.10.2005)

Government of France  
<<http://en.wikipedia.org/wiki/Government-of.France>>, (14.09.2005)

<[http:// www.cnnturk.com.tr/TURKIYE/haber-detay.asp?PID:3188 HID:18 haber ID:73424](http://www.cnnturk.com.tr/TURKIYE/haber-detay.asp?PID:3188 HID:18 haber ID:73424)> (10.03.2005)

2575 sayılı Danıştay Kanunu

<[www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC12575.HM5.frameset.html](http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun-liste/PC12575.HM5.frameset.html)>, (10.05.2004)

3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

<<http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metin.asp?>>, (15.06.2004)

<<http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/baguler2dalga.pdf>>, (20.07.2004)

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu

<<http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat.asp?metin=2886>>, (15.05.2004)

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu

<<http://proje.basbakanlik.gov.tr/mevzuat.asp?>>, (07.05.2004)

2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

<<http://www.hukuki.net/kanun/2380.15.text.asp>>, (12.05.2004)

<http://www.milliyet.com.tr/ekonomi/axeko01.html>>, (26.05.2005)

<[http://www.abchukuk.com/haber/haber\\_4779.html](http://www.abchukuk.com/haber/haber_4779.html)>, (12.11.2005)

KARANFİLOĞLU, A.Y., **Yerel Yönetimlerin Denetimi**,

Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Ağustos, Ankara, 2000, s.15

<[http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras09\\_yerelyonetim.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras09_yerelyonetim.pdf)>, (11.03.2005)

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/mahallii/mahallii.htm> E.T: 13.05.2006

<<http://www.todaie.gov.tr/taprojeler.asp>>, (25.05.2006)

<<http://www.todaie.gov.tr/arastirmayardim.asp>>, (25.05.2005)

<<http://www.tbmm.gov.tr/genser/kanun 2.html>>, (14.09.2005)

832 sayılı Sayıştay Kanunu

<<http://www.idealhukuk.com/index.asp>>, (14.09.2005)

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

<<http://www.idealhukuk.com/index.asp>>, (14.09.2005)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

<<http://www.avrupakonseyi.org.tr/tur/antlasma/aas-122.htm>>, (E.T:10.04.2006)

1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu

<<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?MevzuatKod=1.3.442>>, (10.05.2005)

1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun

<<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?MevzuatKod=1.5.2972>>, (10.05.2006)

04.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

<<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.4483>>, (10.05.2006)

17.7.1927 tarih ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu

<<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.3.1111>>, (05.05.2006)

9.6.1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu

<<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.3.1700>>, (05.05.2006)

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu

<[http://www.icisleri.gov.tr/\\_Icisleri/Web/Gozlem2.aspx?sayfaNo=68](http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/Web/Gozlem2.aspx?sayfaNo=68)>, 01.05.2006

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği

<<http://www.uyap.adalet.gov.tr/mevzuat/data/html/21431.html>>, (14.09.2005)

<[http:// www.cnnturk.com.tr/turkiye/haber-detay.asp?PID:3188](http://www.cnnturk.com.tr/turkiye/haber-detay.asp?PID:3188) HID:18 haber ID73424> (11.03.2005)

#### Local Administration

< <http://www.soumu.go.jp/english/c-gyousei>>, (13.10.2005)

#### Reform Eforts For Beter Governance In Turkey

<<http://www.unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/UN/UNPAN016602.pdf>> (08.10.2005)

<<http://www.tusiad.us/Content/uploaded/PUBLIC-SECTOR-REFORM-TURKEY-MARCH-2004-FINAL.PDF>>, (16.10.2005)

<[http:// www.belgenet.com/ hükümet/program/58-2.html](http://www.belgenet.com/hukümet/program/58-2.html)>, (11.03.2005)

<[http:// www.kamuyonetimi.org/belgeler/5227.cumhurbaskanligi -vetosu.php](http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/5227.cumhurbaskanligi-vetosu.php)>, (15.03.2005)

<[http:// www.haber 7.com/haber.php?haber-id:77761](http://www.haber7.com/haber.php?haber-id:77761)>, (15.03.2005)

<[http:// www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php](http://www.kamuyonetimi.org/nedir/index.php)>, (15.03.2005)

#### GÜLER, B.A, “Yerel Yönetim Taslakları Üzerine Değerlendirme”

<[http:// www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/BAGüler-yereltaslaklar.pdf](http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/BAGüler-yereltaslaklar.pdf)> (15.03.2005)

<<http://www.tusiad.us/Content/uploaded/PUBLIC-SECTOR-REFORM-TURKEY-MARCH-2004-FINAL.PDF>>, (16.10.2005)

## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler:

Adı ve Soyadı : Özlem Keleş  
Doğum Yeri : Çubuk/ Ankara  
Doğum Yılı : 6.11.1971  
Medeni Hali : : Evli

### Eğitim Durumu:

Lise : 1986-1989  
Lisans : 1989-1993  
Yüksek Lisans : 2002-2006

### Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi:

İngilizce – orta düzey